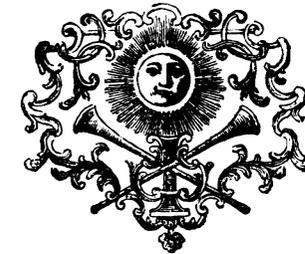


IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist

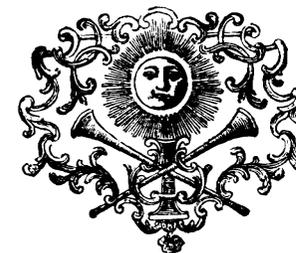


IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e attualmente viene pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Cesfer, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa lire 40.000, altri paesi lire 50.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

INDICE

<i>Il lungo cammino verso la Federazione europea</i>	pag.	159
JOHN PINDER, <i>L'idea del governo federale di Wheare e l'Europa oggi</i>	»	166
LORENZO PETROSILLO, ELIO SMEDILE, <i>Alla ricerca delle origini del federalismo moderno: il Covenant nell'esperienza storica americana</i>	»	191
NOTE		
<i>Tolleranza e società multiculturale</i> (Nicoletta Mosconi)	»	208
<i>Francia e Germania al bivio</i> (Franco Spoltore)	»	218
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Per un'Assemblea costituente europea</i>	»	229
<i>Indice dell'anno XXXVIII (1996)</i>	»	234

Il lungo cammino verso la Federazione mondiale

Nella storia del pensiero federalista, a cominciare da Kant, l'orizzonte mondialista è sempre stato presente. Di fatto il federalismo come condizione istituzionale della realizzazione della pace attraverso il superamento della sovranità dello Stato si può manifestare pienamente soltanto nel quadro planetario. Per questo il federalismo europeo ha elaborato, e sempre più fortemente sottolineato nel corso dei decenni, l'idea della fondazione della Federazione europea come primo passo della fase federalista della storia mondiale: una fase destinata a concludersi soltanto con la fondazione della federazione cosmopolitica.

La Federazione europea viene necessariamente vista, in questa prospettiva, come uno Stato provvisorio, e la sua legittimità come viziata da una sorta di insuperabile contraddizione interna. In questo essa si contrappone radicalmente allo Stato nazionale, che si è sempre presentato e si presenta tuttora agli occhi dei suoi cittadini, con apparente coerenza, come l'espressione politica della divisione del genere umano in gruppi uniti al loro interno — e separati l'uno dall'altro — da un legame naturale, e quindi eterno; e la cui legittimità risiede appunto nella corrispondenza dello Stato con ognuna delle stirpi delle quali l'umanità si compone. La natura di questa giustificazione della dimensione dello Stato ne ha legittimato anche la struttura, perché l'espressione politica di un gruppo dall'identità monolitica non può che rifletterne la naturale omogeneità assumendo una struttura unitaria ed accentrata.

Vero è che la nazione è un mito, destinato a non sopravvivere alla presa di coscienza da parte degli uomini della sua sostanziale falsità. Ma si tratta di un mito che, finché ha retto, ha costituito un formidabile strumento per la mobilitazione del consenso dei cittadini nei confronti del potere e quindi per dare allo Stato una legittimità certo fittizia — in quanto fondata su di una menzogna — ma solida e duratura.

* * *

Ciò non potrà accadere con la Federazione europea perché essa nascerà proprio dal superamento della nazione. Essa non potrà non avere una struttura federale, nella quale i livelli nazionale, regionale e locale manterranno (o ricupereranno) una forte capacità di fare da punto di riferimento del lealismo dei cittadini, e quindi eserciteranno una spinta marcatamente centrifuga. Ed essa non si porrà, quantomeno all'atto della sua nascita, come l'espressione politica di una comunità umana definita dal possesso, da parte dei suoi membri, di caratteri naturali, o sentiti come tali, che possano consentire di delimitarne a priori i confini: ma di una comunità aperta e dai contorni indefiniti.

D'altra parte la Federazione europea sarà uno Stato, e lo Stato è comunque l'organizzazione politica di un popolo. La prospettiva di unire un numero non ancora definito di nazioni europee in una federazione pone quindi in termini ineludibili il problema dell'identità del popolo europeo, come fondamento della sua legittimità.

E' a questo punto che si deve affrontare la contraddizione tra la dimensione mondiale della legittimità federalista e la dimensione regionale della Federazione europea, quali che siano destinati ad essere i suoi confini. Si tratta di una contraddizione alla base della quale sta il fatto che lo stesso concetto di popolo, depurato dalla contaminazione con l'idea di nazione, si può realizzare pienamente soltanto a livello mondiale: cioè che il solo popolo che avrà pienamente diritto di chiamarsi tale sarà il popolo federale mondiale. Esso avrà come fondamento della propria identità la consapevolezza dei suoi membri di essere uniti da un legame immensamente più forte di qualsiasi affinità di dimensione regionale: quello costituito dalla comune appartenenza al genere umano.

Questa contraddizione è sempre esistita, ma fino ad oggi essa è stata nascosta da un mito, la cui figura più recente è stata appunto la nazione e la cui funzione quella di celare alle coscienze il fatto che l'«interesse generale» del quale lo Stato nazionale si dichiara portatore e interprete non è che l'interesse particolare di una piccola parte dell'umanità e come tale costituisce la negazione stessa del bene comune del genere umano.

Ma se questo è vero, e se quindi qualunque giustificazione di un potere sovrano di dimensione regionale non può che fondarsi su di un mito, deve allora dirsi che è un mito anche il popolo europeo che si sta formando? La risposta dei federalisti a questa domanda è negativa,

perché l'Europa avrà la sua legittimità nella consapevolezza di una missione, la cui natura sarà insita nelle modalità della sua nascita: quella appunto di dare al mondo l'esempio del superamento nei fatti della sovranità nazionale favorendo la trasformazione in federazioni dei grandi raggruppamenti di Stati che già oggi si vanno formando in ogni parte del mondo; e preparando così le condizioni per la trasformazione dell'ONU in un vero e proprio governo federale mondiale. L'identità del popolo europeo in formazione è quindi un'identità puramente negativa, che si esaurisce nel fatto di essere l'attore del proprio stesso superamento, cioè l'embrione del popolo mondiale.

* * *

Non vi è dubbio che questo sia il senso storico della fondazione della Federazione europea, e che esso affondi le sue radici in un processo lento ma inarrestabile di crisi della sovranità, che a sua volta ha il suo fondamento nel diffondersi della percezione che il mondo costituisce ormai una sola comunità di destino. Non si tratta quindi di chiedersi se il mondo è avviato verso la propria unità politica, ma quali saranno i tempi e le modalità del processo.

Ora, tutto porta a credere che si tratterà di un processo di lunga durata, e come tale tortuoso e difficile, segnato da fasi di stallo, di crisi e di involuzione. Il periodo della leadership di Gorbaciov nell'allora Unione Sovietica poté far pensare ad un'accelerazione brusca del corso della storia, e alla nascita in un tempo storicamente breve delle condizioni di una profonda convergenza delle ragioni di Stato delle grandi potenze del Nord del mondo. Ciò avrebbe trasformato radicalmente i dati dell'equilibrio mondiale. In questo contesto l'Europa avrebbe agito da lievito, dando l'esempio dell'apertura, del pluralismo e della collaborazione pacifica con gli altri popoli del mondo, e avrebbe proposto nei fatti una nuova forma di convivenza civile, in grado di imporsi usando come solo strumento la politica dell'allargamento dell'orbita della solidarietà statale e della promozione dell'unità dovunque ciò fosse possibile, fino a rendere inutile il trasferimento degli stessi eserciti dagli Stati membri al governo federale.

Ma la stagione di Gorbaciov purtroppo è finita da tempo, e con essa l'illusione che il processo di unificazione mondiale si possa compiere in tempi rapidi. Ciò non può non avere una ricaduta sul tipo di statualità alla quale l'Europa dovrà ricorrere per compiere la sua missione storica. In particolare è ormai improponibile l'idea di una sorta di

statualità incompleta, che tenda ad estendersi progressivamente nello spazio, rinviando alla fine del processo il proprio completamento istituzionale. L'Europa dovrà affrontare la sua missione in tempi lunghi, in un contesto politico che non potrà non avere forti aspetti conflittuali e nel quale non mancheranno di manifestarsi spinte alla disgregazione della sua stessa compagine federale.

* * *

Resta vero che la creazione della Federazione europea imprimerà una forte accelerazione ai deboli processi di unificazione in corso in altre parti del mondo, come il NAFTA, il Mercosur, l'ASEAN ed altri, e li orienterà verso soluzioni federali. Come resta vero che la presenza sulla scena mondiale di un nuovo grande Stato aperto e responsabile insieme darà maggiore efficacia all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ma resta anche vero che oggi alcune delle più grandi aree unificate del mondo sono ancora immensamente lontane dalla prospettiva di diventare protagoniste attive del processo di unificazione federale mondiale, anziché ostacoli sulla strada della sua realizzazione. La Russia è in preda a sussulti dall'esito imprevedibile e non sembra evolvere verso un equilibrio interno pacifico e democratico. La Cina è dominata da un ferreo regime totalitario. L'India, che pure ha un regime democratico, deve far fronte ad enormi problemi demografici, economici e religiosi, e tenta di attenuarne (o almeno di nasconderne) la drammaticità facendo appello al nazionalismo per perseguire, nella sua regione, una politica di potenza. Gli stessi Stati Uniti non sembrano capaci di uscire dall'alternativa tra le opzioni ugualmente rovinose dell'imperialismo e dell'isolazionismo. E nel resto del mondo esistono aree, come il Sud-Est asiatico, in cui è in atto una vera e propria corsa agli armamenti, ed altre, come l'Africa, in preda al caos e all'anarchia.

Certo, il procedere della storia è soggetto ad una continua accelerazione, e molte trasformazioni avverranno presumibilmente prima di quanto si possa pensare. Ma non si deve dimenticare che il processo di unificazione europea, che pure ha come suoi protagonisti Stati democratici ed aventi un livello comparabile di sviluppo economico, e popoli che hanno una cultura sostanzialmente comune, pur nella diversità delle sue espressioni nazionali, non è ancora giunto al suo esito federale dopo cinquant'anni di cammino e deve affrontare, nella fase decisiva in cui sta entrando, gravi difficoltà che ne mettono in pericolo la conclusione. Per questo, pur concedendo che non si può prevedere il futuro e che il

processo storico subirà senz'altro ulteriori accelerazioni, sembra ragionevole partire dall'ipotesi che il cammino dell'unificazione mondiale avrà una durata secolare.

Tutto ciò porta alla conclusione che la difficile missione dell'Europa di fare da modello per l'unificazione federale delle altre regioni del pianeta, e infine per la federazione cosmopolitica, dovrà essere sostenuta da una struttura statale che sia abbastanza forte da contribuire alla pacificazione del resto del mondo anche con gli strumenti della potenza, quando la collaborazione e l'esempio si riveleranno insufficienti, e da resistere alle tendenze alla disgregazione che si manifesteranno nelle fasi di riflusso.

* * *

Tutto ciò avrà conseguenze sia sulle istituzioni della Federazione europea sia sui fondamenti della sua legittimità. Molti europeisti oggi sono motivati dalla preoccupazione di non allarmare coloro che vedono nell'Europa soprattutto una minaccia alle «identità» nazionali, e vanno a gara nel sostenere che il livello europeo di governo dell'Unione dovrà essere leggero, anzi leggerissimo: esso dovrà disporre di un bilancio di dimensioni trascurabili, dovrà rinunciare ad avere una amministrazione periferica e rimanere a lungo allo stadio della collaborazione intergovernativa per quanto riguarda la difesa. A questa affermazione non si tratta certo di contrapporre l'idea dell'Europa-fortezza, di una potenza aggressiva e chiusa, che anteponga il proprio sacro egoismo alla sua missione universale. Ma la riflessione sulla struttura da dare alla Federazione europea dovrà tener conto della difficoltà e della lunghezza del cammino verso l'unità politica del genere umano, e della circostanza che per essere all'altezza del suo compito storico l'Europa dovrà essere uno Stato pluralistico sì, ma dotato di una grande solidità istituzionale, aperto al resto del mondo, ma sostenuto da un forte consenso dei suoi cittadini. E la sua politica estera avrà sì come propria arma principale il messaggio di unità che essa saprà trasmettere sia attraverso l'esempio che essa proporrà che attraverso la collaborazione economica e l'apertura culturale che offrirà al resto del mondo; ma essa dovrà trarre comunque le conseguenze dal fatto di essere pur sempre uno Stato sovrano in un mondo di Stati sovrani e mettersi in grado di garantire la sua sicurezza come condizione della sua capacità di diffondere i valori di cui sarà portatrice.

Da tutto ciò sembra di dover concludere che nella fase che precede-

rà la fondazione della Federazione mondiale, l'identità europea sarà caratterizzata da una ambiguità di fondo. L'Europa si farà carico, in quanto tappa iniziale della fase federalista della storia mondiale, dell'interesse generale dell'umanità; ma contemporaneamente la sua natura di Stato sovrano la costringerà a proteggere e promuovere il proprio interesse particolare. Ed ognuna delle sue grandi scelte risulterà dalla difficile soluzione del conflitto permanente tra la ragione di Stato e la ragione tout court. Questo conflitto sarà a tratti attenuato dal fatto che l'aumento ininterrotto dell'interdipendenza, le contraddizioni che ne deriveranno e la dimostrazione storica della realizzabilità degli strumenti istituzionali attraverso i quali essa può essere governata democraticamente tenderanno a creare un grado di convergenza delle ragioni di Stato delle grandi federazioni regionali sulle quali si reggerà il nuovo equilibrio mondiale. Ma è difficilmente pensabile che si possa trattare di una convergenza stabile e duratura come quella tra le ragioni di Stato dei paesi dell'Europa occidentale, che ha reso possibile il processo di integrazione europea.

Quest'ultimo infatti coinvolge, da un lato, Stati che si trovano allo stesso livello di sviluppo economico e civile; e, dall'altro, si è giovato, fino alla fine della guerra fredda, di un quadro politico stabile, assicurato dall'egemonia di una potenza esterna: tanto che, quando questa è cessata, il processo è giunto alla sua svolta decisiva, al bivio tra unità politica e dissoluzione. Nessuna di queste due condizioni si verificherà a livello mondiale, quantomeno, per quanto riguarda la prima di esse, per un tempo assai lungo. La convergenza quindi si verificherà, perché senza di essa l'obiettivo della Federazione mondiale diventerebbe impensabile: ma si verificherà lentamente, e a prezzo di tensioni e di convulsioni, di crisi e di conflitti anche gravi. E l'Europa dovrà essere pronta ad affrontarli.

* * *

La Federazione europea si potrà considerare nata quando il quadro della lotta politica, per quanto riguarda una serie di decisioni essenziali, sarà stato trasferito dalle nazioni all'Europa, e quindi il potere europeo sarà sostenuto da un elevato grado di consenso. Ciò non potrà accadere senza che siano stati realizzati l'Unione monetaria e quello che i federalisti hanno sempre chiamato il minimo politico-istituzionale: un governo responsabile di fronte al Parlamento, l'estensione dei poteri legislativi del Parlamento europeo a tutte le materie che rientrano nella

competenza dell'Unione e il voto a maggioranza nel Consiglio dei Ministri, trasformato in Seconda Camera. Ma occorrerà qualcosa di più, perché l'Unione monetaria da sola sarà un fatto tecnocratico, e una riforma istituzionale che investisse soltanto il vertice del potere rischierebbe di rimanere un guscio vuoto. Occorrerà che lo Stato europeo sia presente nella vita quotidiana dei suoi cittadini, e visibile ai loro occhi. Occorrerà che esso sappia dare loro, e ai giovani in particolare, il senso di appartenenza ad una nuova patria multinazionale e aperta al resto del mondo, e dei loro doveri verso di essa, anche attraverso strumenti come l'esercito, il servizio civile obbligatorio e un'amministrazione periferica; occorrerà che esso sappia tradurre la sua missione universale in simboli e riti che consolidino il loro lealismo nei confronti di un potere la cui dimensione sarà destinata a rimanere a lungo regionale.

Tutto questo porrà coloro che vivranno consapevolmente il problema dell'identità europea di fronte ad una contraddizione strutturale, che non potrà non essere vissuta come una lacerazione. Ma l'Europa potrà svolgere con tanto maggiore efficacia il suo ruolo di federatore del genere umano quanto più questa contraddizione sarà assunta consapevolmente dalla sua classe politica e dalla sua classe intellettuale. Il compito dei federalisti, che non terminerà certo con la fondazione della Federazione europea, sarà quello di vegliare a che gli ideali che ne fonderanno la legittimità non siano sacrificati sull'altare del «realismo» politico, senza con questo dimenticare che in politica la dimensione del potere non è mai separabile da quella dell'ideale.

Il Federalista

L'idea del governo federale di Wheare e l'Europa oggi *

JOHN PINDER

Quando venne pubblicato cinquant'anni orsono, il libro di Kenneth Wheare *Federal Government* era il primo studio comparativo in lingua inglese, e probabilmente non solo in quella lingua, sul governo federale moderno. Ancora oggi, esso offre informazioni ed approfondimenti sui sistemi federali che nessun'altro singolo studio contiene.

Questa introduzione cercherà di metterne in luce l'importanza anche in riferimento ai problemi dell'Europa odierna. Tuttavia i lettori, le cui impressioni sull'atteggiamento inglese nei confronti del federalismo si fondano sull'osservazione dell'attuale politica britannica, desidereranno forse capire come mai questo libro è stato scritto proprio da uno studioso vissuto per quasi tutta la vita in Inghilterra.

Kenneth Wheare nacque in Australia nel 1907 (era perciò coetaneo di Altiero Spinelli). Trascorse la sua giovinezza in uno Stato federale, la cui costituzione era stata approvata dal Parlamento di Westminster da appena sei anni. Dopo gli studi all'Università di Melbourne, nel 1929 si trasferì ad Oxford dove rimase per il resto della sua vita. Nella città inglese percorse una brillante carriera accademica, divenendo Lettore nel 1934, titolare della prestigiosa cattedra Gladstone di Governo e Amministrazione Pubblica nel 1944, Rettore del collegio Exeter nel 1956 e *Vice-Chancellor* (il termine inglese di Magnifico Rettore) dell'Università di Oxford nel biennio 1964-66. Fu eminente specialista di costituzioni, e in particolare di quelle del Commonwealth britannico (1). Il Commonwealth include diverse costituzioni federali, tutte approvate dal Parlamento di Westminster, per le ex colonie e i Dominions. Ma la conoscenza dei sistemi federali, che derivava dal suo interesse per queste

* Si tratta dell'introduzione alla nuova edizione italiana di: K. C. Wheare, *Federal Government*, che verrà pubblicata nella Collana federalista (ed. Il Mulino, Bologna) con il titolo *Del governo federale*.

costituzioni, non spiega interamente perché scrisse *Federal Government*.

Wheare e Federal Union.

Dal 1939 al 1944 Wheare fu *Fellow* all'*University College* di Oxford, dove dal 1937 al 1944 ricoprì la carica di *Master* (ossia di Rettore) William Beveridge, la cui fama è legata alla fondazione del *welfare state*. Beveridge era stato Direttore della *London School of Economics* per diciotto anni prima di trasferirsi ad Oxford e l'aveva trasformata in uno dei più importanti centri di studi in scienze sociali a livello internazionale. Nel corso degli anni egli aveva attirato alla *London School of Economics* studiosi insigni, compresi alcuni famosi federalisti come Harold Laski, Lionel Robbins, Ivor Jennings e Friedrich Hayek (2). Costoro appartenevano a quel brillante gruppo di federalisti il cui pensiero costituì la base per l'azione di *Federal Union*, e i cui scritti, insieme a quelli di Luigi Einaudi, ebbero un'influenza decisiva sulla scelta federalista di Altiero Spinelli, che risale al periodo trascorso al confino sull'isola di Ventotene (3). Quando Derek Rawnsley, uno dei tre giovani fondatori di *Federal Union* ed ex allievo dell'*University College*, chiese a Beveridge di diventare Presidente di un centro di ricerche che *Federal Union* intendeva istituire, egli acconsentì.

Beveridge aveva una straordinaria capacità di indurre altre persone a collaborare con lui e, fino alla resa della Francia nel giugno del 1940, quando gli Inglesi incominciarono a concentrare ogni loro energia sulla guerra, il *Federal Union Research Institute* si impegnò in una vivace attività, attraverso comitati e conferenze organizzate allo scopo di studiare gli aspetti costituzionali ed economici di una Federazione europea, che sarebbe stata creata una volta vinta la guerra.

Gli studi vennero intrapresi dai «migliori talenti disponibili» (4). Beveridge presiedette sia le conferenze economiche che quelle costituzionali, assistito da Patrick Ransome, un altro dei giovani fondatori di *Federal Union*, e da Harold Wilson, allora giovane *Fellow* dell'*University College* e successivamente Primo Ministro laburista, al quale si deve la seconda richiesta della Gran Bretagna di entrare nella Comunità europea. Tra gli economisti vi erano Lionel Robbins, che aveva da poco pubblicato due volumi estremamente innovativi nei quali analizzava la necessità di un governo federale che regolamentasse l'economia internazionale e sosteneva l'urgenza della creazione di una Federazione europea. Entrambi i volumi esercitarono una profonda influenza su Spinelli, che li lesse mentre era confinato a Ventotene, li citò ampiamente nei saggi scritti

durante il periodo trascorso nell'isola, e tradusse il secondo in italiano (5). Altri economisti erano Barbara Wootton, che sarebbe divenuta *leader* del partito laburista nella Camera dei Lords e che, in un opuscolo pubblicato nella serie dei *Federal Tracts*, spiegò perché la federazione era un presupposto fondamentale per un buon socialismo (6); James Meade, di orientamento socialdemocratico, futuro vincitore di un premio Nobel; e Friedrich A. Hayek, anch'egli citato nei saggi di Spinelli (7), autore di un articolo nel quale chiariva perché i liberali dovevano rivendicare la federazione.

I membri più autorevoli delle conferenze costituzionali erano il professor Goodhart, un altro *Fellow* dell'*University College* incaricato di scrivere un capitolo sulla costituzione degli Stati Uniti per un volume frutto del lavoro del *Research Institute* (8); Lionel Curtis, uno dei primi federalisti, co-fondatore del *Royal Institute of International Affairs* (9); Ivor Jennings, il più eminente tra i costituzionalisti inglesi della sua generazione, che nel 1940 scrisse *A Federation for Western Europe*, nel quale prospettava la necessità di una Federazione europea e presentava una bozza di costituzione basata sui lavori delle conferenze del *Research Institute*; e, ultimo ma non meno importante, Kenneth Wheare.

Questa breve descrizione del lavoro svolto sotto la presidenza Beveridge può dare al lettore un'idea del fermento intellettuale generato, mentre si addensavano le ombre del terribile conflitto appena incominciato, dallo sforzo comune di brillanti studiosi per capire come assicurare all'Europa una pace duratura una volta sconfitto Hitler. Era questa l'atmosfera nella quale Wheare iniziò il suo lavoro sul governo federale.

Con Goodhart egli tracciò un abbozzo di costituzione federale europea per la prima conferenza del *Research Institute* — abbozzo del quale Jennings si servì per delineare il testo della costituzione pubblicato nel suo libro (10). Successivamente Wheare preparò un articolo per la serie dei *Federal Tracts* intitolato *What Federal Government is* (11), che diventò poi il titolo della prima parte di *Federal Government*. Nel primo paragrafo dell'opuscolo riconosceva che gli Inglesi non hanno esperienza diretta del governo federale e trovano perciò difficile comprenderne l'essenza. Avrebbe potuto dire che anche altri popoli, ad esempio gli Italiani, non hanno tale esperienza. Ma nel dopoguerra si è osservata una differenza importante: un numero maggiore di Italiani che non di Inglesi aveva interesse a conoscere i principi del federalismo in quanto essi volevano contribuire alla creazione dell'unità federale europea. La spiegazione del governo federale riportata nell'opuscolo di Wheare era una lucidissima esposizione del complesso argomento sviluppato poi nel suo

libro più noto. Poiché quest'ultimo è l'argomento della nostra introduzione, non ci dilungheremo sulla parte centrale dell'opuscolo. Ma la passione che traspare dalle sue conclusioni chiarisce l'atmosfera nella quale lo scrisse colui che era di solito il prototipo del pragmatismo anglosassone. Ecco le sue parole: «Non è mai stato facile instaurare un sistema federale di governo... E quando una federazione viene all'esistenza con difficoltà, è solo con difficoltà che continua ad esistere... Coloro che hanno davvero l'intenzione di proporre una forma federale di governo potrebbero tuttavia sentirsi tratti a dirmi a questo punto: le difficoltà di cui mi hai parlato ci sembrano molto meno pressanti, e più remote. Le nostre difficoltà più gravi non provengono da coloro che preferiscono un governo unitario dell'Europa a un governo federale, ma da quelli che non credono che qualunque forma di *governo* europeo, nel senso vero del termine, sia possibile o desiderabile. Per noi il vero ostacolo sta nei sostenitori della sovranità assoluta degli Stati nazionali, non nei sostenitori di uno Stato unitario europeo.

Questo è vero. E' altresì vero che coloro che propongono una soluzione federale, anche dopo aver superato le obiezioni di coloro che credono ancora nella sovranità assoluta dello Stato, si troverebbero comunque di fronte alle obiezioni di coloro che, abituati alle semplici certezze dello Stato unitario, affermerebbero di non credere nel federalismo. Mi è sembrato perciò saggio ricordare che il federalismo è una forma di governo che non è sempre appropriata, né sempre facile da far funzionare. E' giusto nel contempo ricordare che il governo federale è almeno un governo; è ordine, non anarchia, è pace, non guerra».

Federal Government.

Wheare scrisse *Federal Government* quando era *Fellow* all'*University College*, del quale era Rettore Beveridge. Non vi è dubbio che quest'ultimo lo incoraggiò nei suoi studi, che si svolgevano sotto l'egida del *Royal Institute of International Affairs*. E la mezza dozzina di persone che lessero il testo e diedero i loro suggerimenti per conto dell'Istituto ne comprendeva due, Goodhart e Wootton, che come Wheare avevano partecipato in prima persona all'attività del *Federal Union Research Institute*. Il suo coinvolgimento in questa attività si trasfuse senza dubbio nel nuovo compito. Ma Wheare era «privo di fervore ideologico» (12): *Federal Government* era l'opera di uno studioso, non un'arringa. E proprio per questo motivo il libro era particolarmente adatto a spiegare perché alcuni popoli avevano scelto la federazione, le condizioni nelle

quali le federazioni erano sorte ed erano sopravvissute, i loro poteri e le loro istituzioni, ed i problemi legati alla vita di questa forma statale. Il volume è ricco di informazioni e di idee su questi argomenti, e la nostra introduzione si propone di suggerire in che modo esso è tuttora attuale, sia per quanto riguarda la creazione di una Unione federale europea sia per quel che concerne le riforme delle strutture interne di Stati unitari come l'Italia o il Regno Unito.

Il volume si basa su uno studio delle federazioni «classiche» esistenti prima della seconda guerra mondiale: gli Stati Uniti d'America, la Svizzera, il Canada e l'Australia. Secondo Wheare esiste un governo federale quando «i poteri di governo di una comunità sono sostanzialmente divisi in base al principio dell'esistenza di una distinta autorità indipendente, competente per l'intero paese riguardo a talune materie, e di altre autorità regionali per le rimanenti, entrambe coordinate fra loro e non subordinate nell'ambito della loro sfera d'azione» (13). Se il governo centrale è subordinato agli Stati membri, si ha allora non una federazione ma una confederazione, mentre se i governi regionali sono subordinati al governo centrale si ha non una federazione ma una forma di decentramento.

L'idea che in un sistema federale i poteri sono divisi tra governi regionali e centrali coordinati tra loro e non subordinati l'uno all'altro è stata criticata (14), ma in questa introduzione si sostiene, al contrario, che essa rappresenta in realtà una buona regola operativa, proponendo anche un confronto con la Repubblica Federale di Germania, la più importante tra le federazioni recenti. Wheare, nella quarta edizione di *Federal Government*, pubblicata nel 1963, classifica la Legge Fondamentale tedesca come quasi-federale, sulla base della considerazione che i poteri del governo centrale sono troppo vasti e che i governi dei *Länder*, attraverso i loro rappresentanti nel *Bundesrat*, hanno un ruolo troppo rilevante nelle istituzioni centrali. Ma nel caso del Canada Wheare sostiene che, anche se nella costituzione vi sono elementi non strettamente federali secondo la definizione che egli stesso ne dà, la prassi del governo canadese è in realtà federale. Ed il medesimo giudizio può esprimersi anche per il governo tedesco, guardando al quasi mezzo secolo di vita della Repubblica Federale. L'esperienza tedesca è in effetti molto importante, sia perché riguarda uno dei maggiori paesi europei, sia perché le istituzioni prefederali della Comunità europea prefederale hanno fatto propri alcuni elementi del sistema tedesco. Esso costituisce anche un valido esempio della creazione, pur se in circostanze del tutto particolari, di una struttura federale all'interno di uno Stato preesistente: un proces-

so al quale Wheare non aveva dedicato attenzione in quanto le quattro federazioni da lui esaminate erano tutte esempi di unione di Stati in precedenza separati — e, possiamo ricordare, la sua indagine era nata ai tempi della collaborazione con il *Federal Union Research Institute*, che si è occupato soprattutto dei problemi legati all'unificazione europea.

Molti altri Stati sono stati definiti federali, o ritenuti comunque caratterizzati da importanti elementi federali. Daniel Elazar, ad esempio, usando una accezione un po' più ampia di quella di Wheare, afferma che circa due quinti della popolazione mondiale vive attualmente in sistemi «formalmente federali» mentre un altro terzo vive in Stati che «in qualche misura utilizzano elementi federali» (15). Ma questa introduzione riguarda il volume di Wheare, e le quattro federazioni che egli prende in considerazione sono, insieme alla Germania, gli esempi più importanti per il nostro scopo.

Benché il volume di Wheare riguardi federazioni già istituite, tra le condizioni che favoriscono l'integrazione egli cita «un qualche legame politico... precedente alla loro unione federale, concretantesi sia in debole vincolo confederativo... sia nel fatto di essere parti di uno stesso impero» (16). E Murray Forsyth, nel suo studio sulle confederazioni, conclude che esse sono «generalmente il sentiero che conduce a uno Stato federale» (17). Ci occuperemo perciò anche di ciò che Wheare ci insegna circa gli elementi di federalismo che, nel corso degli anni, sono entrati a far parte delle istituzioni e dei poteri della Comunità europea e dell'Unione europea (18).

Motivi e condizioni per la creazione di sistemi federali.

La Comunità europea e l'Unione europea sono state create per rispondere all'esigenza di sicurezza e di prosperità; o, come dice Wheare con riferimento alle sue quattro federazioni, nella speranza di acquisire vantaggi economici e nel timore dell'insicurezza militare e della dipendenza da potenze straniere, a cui dovremmo ora aggiungere il timore dell'inquinamento ambientale che supera le frontiere. La scienza e la tecnologia hanno infatti creato una tale interdipendenza tra gli Stati, soprattutto in Europa, ma sempre più anche a livello mondiale, che, singolarmente presi, essi non sono più in grado di garantire una effettiva capacità di governo ai propri cittadini in un numero sempre crescente di settori. Ciò rende sempre più necessario un governo comune.

Wheare prosegue considerando quali fattori, in aggiunta a questi, favoriscono la nascita di una unione. Si è già accennato a un qualche

legame politico preesistente. Un secondo fattore importante è la vicinanza geografica; un terzo è rappresentato da istituzioni politiche simili le quali, come sottolinea Wheare, devono essere democratiche se si vuole che gli Stati in questione siano in grado di dar vita ad una unione federale. L'autore cita John Stuart Mill per rammentare che una federazione non potrà funzionare se uno degli Stati membri è tanto grande da dominare gli altri, o se due insieme possono assurgere ad una posizione dominante, in quanto, nel caso di un accordo fra di loro, agli altri non rimarrebbe che sottomettersi, mentre in caso di disaccordo si creerebbe una situazione di stallo (19). Al contrario, secondo Wheare, l'omogeneità di lingua, di razza, di religione o di nazionalità non è necessaria per la nascita di una federazione, ma, come la somiglianza delle istituzioni sociali, contribuisce senza dubbio alla sua buona riuscita. Rispetto agli Americani e agli Australiani, perciò, gli Europei incontrano qualche ostacolo in più; ma la Svizzera ha dimostrato che essi sono in grado di superarlo. E lo stesso vale per la Comunità europea, che è caratterizzata da un certo numero di elementi federali ed è stata in grado di funzionare, anche se non in modo sufficientemente incisivo, nonostante le differenze tra le popolazioni degli Stati membri.

Tali differenze sono, in realtà, una buona ragione per scegliere una forma di unione federale piuttosto che uno Stato unitario. Wheare indica i divergenti interessi economici e la diversità nelle istituzioni sociali e politiche quali fattori che indirizzano verso tale scelta. Accenna anche alle barriere geografiche che, tuttavia, sono state ridotte dai moderni mezzi di comunicazione e di trasporto, nonché le diverse «nazionalità» assieme a una storia e a un governo separati (20) che, con la rinascita del nazionalismo e l'estendersi delle funzioni di governo nel dopoguerra, non hanno certamente visto diminuire la loro importanza e costituiscono al momento attuale i maggiori ostacoli al completamento del processo federale in Europa.

Questi fattori generano anche il desiderio di creare strutture federali all'interno di Stati precedentemente unitari. La sensazione che esistano interessi economici divergenti nelle varie regioni o nazioni dello Stato unitario esiste sia in Italia che in Gran Bretagna. Il nazionalismo irlandese è stato alla base di una serie di proposte per creare un Regno Unito federale avanzate nel periodo che va dagli anni '80 del secolo scorso al 1921, anno della separazione della Repubblica irlandese, ed i nazionalismi scozzese e gallese suggeriscono soluzioni simili anche oggi. I progetti per introdurre una struttura federale in Italia traggono probabilmente origine più dalla storia delle sue città e province, una volta Stati

separati con culture distinte, che da un vero e proprio nazionalismo. In realtà, molti popoli condividono il desiderio, non necessariamente legato al nazionalismo o all'egoismo regionalistico, di gestire i propri affari nell'ambito delle comunità locali; e la struttura federale appare come la più adatta allo scopo, contro la naturale tendenza del governo centrale ad espandere i propri poteri, mantenendo tuttavia il ruolo di quest'ultimo per le questioni che non possono essere gestite autonomamente dalle regioni o dalle nazioni.

La divisione dei poteri.

La costituzione di tutti gli Stati federali comprende un elenco delle materie soggette al potere del governo centrale, sia in via esclusiva che in concorrenza con i poteri di quelli che gli Americani e gli Australiani chiamano Stati, i Canadesi province, i Tedeschi *Länder*, e gli Svizzeri cantoni. (Riferendoci a queste unità in senso generale, per semplicità le indicheremo con il nome di Stati membri). Come sottolinea Wheare, i poteri concorrenti sono potenzialmente esclusivi, poiché, in caso di conflitto, in ciascuna federazione, come ad esempio nella Comunità europea, la legge federale prevale su quelle degli Stati membri e di conseguenza, nella misura in cui il centro abbia legiferato, il potere federale diventa esclusivo. Solo in Canada sono previste materie riservate in via esclusiva alle province, per evitare un'eccessiva ingerenza da parte del potere federale.

In tutte le federazioni, i poteri riservati al governo centrale in via esclusiva comprendono il controllo della politica estera e il diritto di dichiarare guerra. Ad esempio, gli Stati americani non possono sottoscrivere trattati o accordi con Stati stranieri. I governi federali australiano e canadese hanno il controllo esclusivo delle forze armate, mentre ai cantoni svizzeri sono riconosciuti alcuni poteri in questo settore, sebbene all'interno di un rigido quadro federale, e gli Stati della Federazione americana conservano una loro milizia (la Guardia Nazionale), in passato elemento importante dell'esercito americano. L'Unione europea si differenzia nettamente da questi Stati federali in quanto non va oltre la cooperazione intergovernativa per quanto riguarda la difesa e la politica estera connessa con la difesa e non diventerà uno Stato federale se non quando avrà un sistema più integrato.

L'Unione europea, e più precisamente il suo pilastro centrale, la Comunità europea, ha tuttavia, al pari dei quattro governi federali presi in considerazione da Wheare, una competenza esclusiva per quanto

concerne i rapporti commerciali con i paesi extracomunitari. Tale competenza è limitata all'area definita nell'articolo 113 del Trattato che, secondo la Corte di Giustizia, non comprende il segmento sempre più importante dei servizi, il quale potrà perciò venir incluso solo a seguito di un emendamento del Trattato stesso. Tuttavia questa sua competenza esclusiva ha trasformato la Comunità (ora Unione) in un soggetto di peso almeno uguale agli Stati Uniti nel sistema mondiale degli scambi. Ciò, insieme al ruolo svolto in parallelo dagli Stati membri nel fornire aiuti, ha consentito all'Unione di avere un ruolo rilevante nel processo di trasformazione dei paesi dell'Europa centrale in democrazie pluralistiche basate su una economia di mercato — anche se in situazioni nelle quali prevale ancora la forza delle armi, come in Bosnia, l'Unione si è rivelata, a differenza degli Stati Uniti, del tutto inefficiente. Non è necessaria molta immaginazione per prevedere che l'Unione economica e monetaria attribuirà all'Unione europea il medesimo peso nel sistema monetario internazionale.

Wheare sottolinea che il potere federale, per quanto riguarda il commercio con i paesi terzi, può essere fonte di problemi, a causa dei possibili discordanti interessi degli Stati membri sia per quanto riguarda il diverso rilievo che ciascuno potrebbe dare al commercio in campo agricolo o industriale, sia per il contrapporsi di tendenze liberiste e protezioniste. Queste divergenze hanno giocato un ruolo significativo nello scoppio della guerra civile americana e Wheare conclude saggiamente che, in un sistema federale, è indispensabile tenere in massimo conto gli interessi delle minoranze.

Solo alcuni settori, se pure assai importanti, degli affari economici interni sono attribuiti al potere esclusivo del governo centrale in tutte e quattro le federazioni di cui tratta Wheare: il commercio tra gli Stati, l'emissione della moneta avente corso legale, l'emissione di prestiti garantiti dal governo federale, nonché l'immigrazione e l'emigrazione, che egli stranamente inserisce tra le questioni economiche. Si dà il caso che l'Unione europea, per motivi economici, abbia in effetti competenza sull'emigrazione da Stato a Stato, ha una competenza almeno pari a quella degli Stati Uniti nel campo del commercio interstatale e, quando sarà completato il processo di integrazione economica e monetaria, avrà poteri simili anche in campo monetario.

Wheare ha una storia istruttiva da raccontare sulla creazione del mercato unico all'interno degli Stati Uniti attraverso la «clausola commerciale» presente nella costituzione, la quale dà al Congresso il potere di «regolare il commercio con le nazioni straniere e tra i vari Stati». Nel

primo secolo dopo la nascita della federazione non si andò al di là della creazione di una unione doganale, come avvenne poi per la Comunità europea fino all'Atto Unico. Ma allora il diritto federale condizionava sempre più pesantemente l'attività economica all'interno degli Stati, in quanto si sosteneva che questi ultimi erano in grado di influenzare il commercio interstatale. Dal 1935, tuttavia, le pronunce della Corte Suprema hanno tendenzialmente limitato tale ingerenza, dapprima restringendo il campo all'influenza diretta, con esclusione quindi di quella indiretta, e poi, nel 1942, stabilendo che l'intervento federale era consentito solo nel caso in cui le operazioni commerciali tra gli Stati avessero effetti «rilevanti» sul commercio interstatale. Data l'accelerazione della storia, non sorprende che le norme in materia emanate dalla Comunità europea siano oggetto di attento esame al fine di accertarne la rispondenza al criterio della sussidiarietà.

Con le deroghe, che prevedono l'adozione posticipata della moneta unica per quegli Stati membri che non saranno inizialmente in grado di raggiungere i criteri prefissati, e gli *opt-outs* che consentono alla Gran Bretagna e alla Danimarca di decidere in un momento successivo se adottare o meno la moneta unica, la via verso la completa integrazione economica e monetaria si presenta accidentata. Rimane tuttavia probabile che tutti gli Stati membri vi parteciperanno a pieno titolo senza troppo ritardo; e quando ciò avverrà, l'Unione possiederà lo stesso potere economico che si riscontra nelle quattro federazioni prese in esame da Wheare. Anche queste ultime conferiscono al governo centrale poteri concorrenti, e in alcuni casi esclusivi, in un certo numero di campi relativi alla politica microeconomica quali, ad esempio, l'agricoltura, l'industria, la ricerca, i trasporti e le comunicazioni, nonché la politica dell'occupazione e delle condizioni del lavoro. Stati come l'Italia o il Regno Unito, se adotteranno strutture federali, assegneranno senza dubbio tali poteri al governo centrale, mentre alle loro regioni o nazioni verranno attribuiti poteri concorrenti. La stessa suddivisione di poteri esiste tra l'Unione europea ed i suoi Stati membri. Ma in quasi tutti questi settori la politica dipende, in uguale se non in maggior misura, dalla spesa pubblica oltre che dalle leggi, e mentre negli Stati federali i governi centrali sono divenuti finanziariamente assai più forti degli Stati membri, nell'Unione europea è vero il contrario.

Ciò vale anche per i servizi sociali come l'educazione, la sanità, le assicurazioni sociali, le pensioni e la previdenza per malattia e disoccupazione. Evidentemente, le costituzioni federali prevedevano che l'indirizzo politico in queste materie rimanesse prevalentemente di compe-

tenza degli Stati membri, ma nelle quattro federazioni di Wheare i poteri dei governi centrali sono aumentati nel tempo grazie a emendamenti alle costituzioni medesime, decisioni giudiziali e finanziamenti agli Stati da parte dei bilanci federali. In Germania, una serie di emendamenti costituzionali ha spostato l'ago della bilancia verso il centro; e l'articolo 91a della Legge Fondamentale, che consente al governo federale di intervenire al fine di «migliorare le condizioni di vita», punta chiaramente in quella direzione. Se l'Italia o il Regno Unito decidessero di preparare una bozza di costituzione federale, dovrebbero scegliere se seguire l'esempio tedesco o quelli canadese e svizzero, maggiormente decentrati. Tuttavia nelle federazioni di Wheare il principale meccanismo attraverso il quale è stato ampliato il potere centrale è quello finanziario, per cui gli Stati membri sono diventati sempre più dipendenti dai finanziamenti federali. La divisione dei poteri nel campo della finanza pubblica è dunque un aspetto cruciale per quanto riguarda la capacità degli Stati di rimanere effettivamente autonomi nelle aree lasciate alla loro competenza.

Il principio federale richiede che sia il governo centrale che gli Stati membri possiedano, e controllino direttamente, risorse finanziarie sufficienti a far fronte alle responsabilità attribuite loro dalla costituzione; in caso contrario il sistema è, in pratica, una confederazione o uno Stato unitario. Ma il ruolo sempre maggiore della politica assistenziale e le guerre hanno aumentato il potere di tassazione del governo centrale ed hanno minato l'indipendenza degli Stati membri. Varie misure sono state perciò adottate al fine di impedire la riduzione arbitraria delle risorse finanziarie a disposizione degli Stati attraverso la tassazione. L'Australia ha un Consiglio dei Prestiti indipendente che in tempi prestabiliti suggerisce la quota di risorse da rendere disponibili agli Stati (ed il suggerimento è sempre seguito). Perciò, benché la costituzione consenta alle norme federali in materia di imposizione di prevalere su quelle statali, la procedura è chiaramente federale, e la stessa cosa accade in Canada. Il potere impositivo del governo federale degli USA fu drasticamente limitato per oltre un secolo dalle norme costituzionali in materia. Ma nel 1913 il XVI Emendamento alla costituzione eliminò in gran parte tali restrizioni e le guerre mondiali furono l'occasione per aumentare enormemente la spesa e la tassazione da parte dello Stato federale. In Germania, a scadenze prestabilite, governo federale e *Länder* concordano minuziosamente la suddivisione del gettito fiscale, per tener conto delle intervenute modificazioni nei costi necessari a far fronte alle rispettive responsabilità. Tale suddivisione deve essere approvata sia dal *Bundesrat*, di cui fanno parte i rappresentanti dei governi dei *Länder*, sia

dai rappresentanti dei cittadini nel *Bundestag*. In Svizzera, la modifica dei diritti fiscali dei cantoni e del governo federale richiede un emendamento della costituzione, e nell'Unione europea la quota, ancora assai modesta, spettante agli organismi centrali può essere aumentata solo attraverso una procedura di ratifica all'unanimità da parte degli Stati membri, procedura altrettanto rigida di quella relativa all'emendamento del Trattato.

In tutte queste federazioni, perciò, nonostante il potere finanziario dei governi centrali e la tendenza ad accrescerne la competenza legislativa, gli Stati membri conservano un potere concreto per le questioni sociali quali l'educazione e la sanità, e per quanto riguarda le politiche microeconomiche, soprattutto quelle riguardanti lo sviluppo regionale. Le enormi risorse finanziarie del governo federale degli Stati Uniti sono state in una certa misura controbilanciate dalle interpretazioni della costituzione offerte dalla Corte Suprema, ed in particolare dai due emendamenti che rispondevano, quando essa era entrata da poco in vigore, ad esigenze simili a quelle che hanno portato l'Unione europea ad adottare il principio di sussidiarietà: il X Emendamento, secondo il quale «i poteri non delegati agli Stati Uniti dalla costituzione né dalla stessa preclusi agli Stati, sono riservati rispettivamente agli Stati o al popolo»; e il V Emendamento, per il quale «nessuno può essere privato della vita, della libertà o del patrimonio senza un giusto processo». Mentre il V Emendamento applicava la regola del «giusto processo» solo alle azioni del governo federale, il XIV — approvato poco dopo la guerra civile tenendo conto dell'esperienza della schiavitù negli Stati del Sud — estendeva la sua applicazione agli atti delle autorità all'interno dei singoli Stati. Questi emendamenti agirono da freno alle intrusioni del governo federale. In Canada, l'esclusiva competenza provinciale in materia di educazione e sanità compensa certamente il diritto del governo federale a porre il veto alla legislazione provinciale. In Svizzera, una radicata cultura politica di ispirazione federale ha difeso i diritti dei cantoni. In Germania, nonostante la cultura politica sia più omogenea, i poteri dei *Länder* rimangono confinati a campi quali l'educazione, e la presenza dei loro governi nel *Bundesrat* li aiuta a difendere la loro autonomia. Anche la semplice delega dell'esecuzione delle leggi e degli indirizzi politici federali ai *Länder* ne accresce la capacità politica garantita loro dalla costituzione in altri campi.

Secondo alcuni il sistema federale si caratterizza più per un ruolo adeguato nelle istituzioni centrali dei rappresentanti degli Stati membri che non per una adeguata suddivisione dei poteri (21), in quanto tale

criterio funge senza dubbio da barriera contro l'erosione del potere degli Stati. Ma senza una solida autonomia di poteri, la cui riduzione implica emendamenti costituzionali nei quali gli Stati hanno un ruolo importante, ai rappresentanti statali farà difetto una concreta base politica e i cittadini correranno il grave rischio eccessivo di veder aumentare la loro distanza dal potere esecutivo.

Mentre nelle federazioni già costituite ci si chiede se gli Stati membri conservano una sufficiente autonomia, nel caso dell'Unione europea dobbiamo chiederci se l'Unione stessa ha l'autonomia necessaria per adempiere i compiti che i suoi Stati membri non sono più in grado di svolgere con efficacia.

L'interdipendenza ha drasticamente ridotto la capacità degli Stati membri di intraprendere azioni efficaci per quanto riguarda il commercio interno ed estero, la moneta, l'inquinamento ambientale che attraversa i confini, la sicurezza esterna ed alcuni aspetti della sicurezza interna. Come abbiamo visto, all'Unione sono stati conferiti poteri sufficienti nel campo del commercio interno ed estero, e, quando sarà completata l'Unione economica e monetaria, essa potrà controllare la moneta; e anche per quanto riguarda l'inquinamento essa ha poteri rilevanti. La Corte di Giustizia ha inoltre stabilito che la Comunità deve rispettare i diritti fondamentali (ed il Trattato di Maastricht lo ha confermato). L'Unione ha un budget modesto ma significativo, finanziato da risorse fiscali, al quale ha legalmente diritto. Si può perciò affermare, prescindendo dalla modesta entità del bilancio, che per quanto riguarda l'economia e la lotta all'inquinamento l'Unione possiede poteri pressoché equivalenti a quelli delle federazioni; e sebbene i suoi poteri nel campo della politica sociale siano più ridotti, ciò appare opportuno in quanto tra le federazioni almeno l'Australia, la Germania e gli Stati Uniti possiedono una cultura politica assai più omogenea. Per quanto concerne la sicurezza esterna, la maggior parte degli Stati membri ha considerato opportuno conservare la dipendenza dagli Stati Uniti, e ciò soprattutto per ragioni obiettive. Ma se consideriamo le ragioni soggettive dobbiamo constatare che essi non hanno preso alcuna iniziativa per ridurre tale dipendenza, in quanto iniziare un processo di integrazione dei rispettivi apparati difensivi significherebbe rinunciare a ciò che essi considerano la cittadella della sovranità nazionale.

I poteri dell'Unione in materia di economia ed ambiente le consentono comunque un vasto campo di attività politica, almeno altrettanto importante di quello lasciato alla competenza degli Stati membri (politica sociale e indirizzo microeconomico). Non si può perciò affermare che

l'Unione non ha poteri sufficienti a sostenere un suo ruolo autonomo in un sistema federale. Mancandole il controllo delle forze armate, non la si può considerare uno Stato federale, ma per il gran numero di elementi federali che caratterizzano le sue istituzioni, può a ragione essere definita unione federale. Dobbiamo perciò a questo punto vedere ciò che Wheare ha da dirci a proposito delle istituzioni federali.

Istituzioni federali.

Secondo il principio federale, il governo centrale e quelli degli Stati membri non dovrebbero controllarsi a vicenda. Ne segue che il governo centrale non deve dipendere in misura eccessiva dai governi statali nella realizzazione delle proprie decisioni, ma deve avere un rapporto diretto con i cittadini. Sia le istituzioni federali che quelle degli Stati membri devono essere garantite dalla costituzione. Entrambe devono essere democratiche, ed essere basate sul principio dello Stato di diritto e su un governo rappresentativo (o, nel caso particolare della Svizzera, in parte sulla democrazia diretta): in caso contrario, esse non potrebbero essere vincolate dalle norme costituzionali, accettare la divisione dei poteri, od essere legittimate agli occhi dei cittadini della federazione, i quali vogliono essere soggetti a leggi alle quali il loro voto ha contribuito a dar forma.

Poiché la federazione si fonda su norme costituzionali, è logico che queste debbano venire interpretate da magistrati in una Corte Suprema. Tranne che in Svizzera, dove la costituzionalità degli atti del governo federale può essere decisa per referendum, tale Corte interpreta la costituzione ed esercita un controllo sulle leggi per assicurarne la rispondenza al dettato costituzionale; se legittime, le leggi federali prevalgono su quelle statali. In Australia, in Germania e negli Stati Uniti vi è un doppio sistema di Corti, federali e statali. Ma in Svizzera le corti cantonali sono responsabili dell'applicazione della legge sia federale che cantonale, benché esista un Tribunale federale che funge da Corte di appello e una Corte di giurisdizione originaria per alcune questioni federali. Il sistema dell'Unione europea è simile, benché la Corte di Giustizia interpreti le norme comunitarie per le Corti degli Stati membri, piuttosto che fungere da Corte di appello contro le decisioni di queste ultime. Per l'applicazione delle norme, il Canada e gli Stati Uniti hanno sistemi paralleli, federali e statali, di polizia e di carceri, mentre le costituzioni australiana e svizzera prevedono solo carceri e polizia a livello statale.

Mentre è compito del potere giudiziario garantire il rispetto della

legge, il principio del governo rappresentativo è incarnato dai poteri legislativo ed esecutivo. Ed il sistema legislativo federale comprende una Camera del popolo ed una Camera degli Stati, in base alla caratteristica struttura dell'unione federale che lega tra loro non solo i cittadini ma anche gli Stati membri.

Nel Senato degli Stati Uniti, gli Stati più piccoli, come quelli di dimensioni maggiori, hanno due rappresentanti ciascuno per controbilanciare la rappresentanza più numerosa degli Stati di maggiori dimensioni nella Camera dei rappresentanti del popolo. Lo stesso vale per i cantoni svizzeri, ad eccezione dei sei piccoli mezzi-cantoni che hanno un solo rappresentante ciascuno. In Australia, Canada, Germania e nell'Unione europea la rappresentanza nella Camera degli Stati è sbilanciata a favore dei più grandi, pur se i piccoli conservano una percentuale di voti di gran lunga superiore in rapporto alla popolazione. In ciascuna delle quattro federazioni di Wheare, i rappresentanti vengono eletti direttamente dai cittadini ed una delle ragioni principali che lo inducono a non considerare la Legge Fondamentale tedesca come strettamente federale è il fatto che i rappresentanti nel *Bundesrat* sono designati dai governi dei *Länder*, «dai quali ricevono istruzioni e possono essere rimossi e sostituiti», così che gli organi legislativi centrali sono «in qualche misura dipendenti dai governi delle regioni» (22). Ma una distinzione fondamentale tra questo sistema e quello confederale è che il *Bundesrat* vota a maggioranza ed a nessuno dei *Länder* è attribuito il diritto di veto. Inoltre i poteri del *Bundesrat* sono inferiori a quelli della Camera dei rappresentanti del popolo, il *Bundestag*, che tra l'altro nomina, e può sciogliere, il governo. Mentre il *Bundesrat* conferisce ai *Länder* uno *status* nel sistema federale, che controbilancia la prevalenza dei poteri esclusivi e concorrenti affidati al governo federale, l'esperienza dimostra che i *Länder* non sono in grado attraverso questo strumento di condizionare le istituzioni centrali.

Wheare riconosce che, prima dell'emendamento costituzionale del 1913, negli Stati Uniti i senatori venivano eletti dagli organi legislativi statali; ciò che, secondo la sua definizione, rappresentava un elemento non federale della costituzione. Ma non ci può essere dubbio che gli Stati Uniti fossero effettivamente una federazione, con governi sufficientemente indipendenti a livello centrale e statale. Infatti, i poteri del Senato, con il suo diritto di approvare i trattati (con la maggioranza dei due terzi) e le nomine presidenziali, di proporre, emendare o respingere le leggi e di mettere in stato di accusa il Presidente, conferiscono ai rappresentanti degli Stati un ruolo più incisivo di quello riconosciuto ai rappresentanti

dei *Länder*. Benché ciò sia diverso dall'attribuire tale ruolo ai governi degli Stati membri, vi è una ragione profonda per dare loro una posizione di primo piano nell'ambito del potere legislativo federale che approverà le leggi in campi nei quali gli Stati hanno una competenza concorrente o saranno responsabili per l'applicazione delle leggi federali. La stessa logica può applicarsi all'Unione europea, dove il Consiglio, come il *Bundesrat*, è formato dai rappresentanti dei governi degli Stati membri. Ma contrariamente all'esempio della Germania, il Consiglio prevale sia sull'esecutivo (Commissione europea) sia sulla Camera Bassa (Parlamento europeo), e ciascuno Stato membro conserva il potere di veto riguardo a decisioni di rilievo relative al pilastro centrale dell'Unione (la Comunità), e praticamente per tutte le decisioni relative agli altri due «pilastri», che concernono la sicurezza interna ed esterna.

Nelle federazioni i seggi nella Camera Bassa sono distribuiti in proporzione alla popolazione, mentre nel Parlamento europeo, come nel Consiglio, vi è un elemento di ponderazione a favore della rappresentanza degli Stati più piccoli. Il Parlamento europeo, eletto direttamente, è per gli altri aspetti simile alle Camere Basse delle federazioni, con la fondamentale differenza che i suoi poteri sono inferiori rispetto a quelli della Camera degli Stati. I poteri del Parlamento europeo sono stati notevolmente aumentati attraverso successivi emendamenti dei Trattati. Per il bilancio, essi sono quantomeno equivalenti a quelli del Consiglio, nonostante le eccezioni relative alla spesa per l'agricoltura e al potere in materia fiscale. Per quanto riguarda le leggi esso ha un potere di codecisione con il Consiglio, che si esercita su oltre un quarto delle norme comunitarie da quando è entrato in vigore il Trattato di Maastricht; e svolge inoltre un ruolo influente, anche se non decisivo, riguardo alla maggior parte delle altre norme. Il suo assenso è richiesto per i casi di adesione all'Unione, i trattati, molti accordi internazionali e per qualche altra questione. E, dopo Maastricht, ha il potere di approvare o non approvare la nomina della Commissione. Questi poteri sono certamente significativi, ma senza dubbio inferiori a quelli attribuiti alle Camere dei rappresentanti nelle federazioni.

Wheare sottolinea anche l'importanza di un buon sistema di partiti per avere un'assemblea legislativa federale efficiente. Al pari di molti altri anglosassoni, egli ritiene che il sistema migliore sia quello bipartitico, come in Canada e negli Stati Uniti, sebbene il pluripartitismo funzioni abbastanza bene in Australia, Germania, Svizzera e nella maggior parte degli Stati unitari europei. Il quadro generale europeo si ritrova nel Parlamento europeo dove, dopo le elezioni del 1994, tre quarti dei

membri appartengono ai tre partiti maggiori. Ma il sistema europeo dei partiti, come il Parlamento, è ancora in evoluzione e non potrà dirsi maturo fino a quando il Parlamento non avrà pieni poteri federali.

Il controllo sull'attuazione delle norme da parte dei rappresentanti eletti dai cittadini è uno dei principi basilari del governo rappresentativo. L'altro è il controllo sull'esecutivo, che può essere esercitato o affidandolo a quegli stessi rappresentanti, o attribuendo il potere esecutivo ad un rappresentante eletto per questo compito dai cittadini. Il primo sistema (esecutivo parlamentare) è diffuso in Europa e si ritrova nei sistemi federali di Australia, Canada e Germania, dove il governo federale è nominato e può essere revocato dagli organi legislativi federali. In Germania, tuttavia, la decisione di revocare la fiducia al governo deve essere accompagnata dalla nomina di un nuovo esecutivo. In Svizzera vi è una salvaguardia ancora maggiore nei confronti della instabilità di governo in quanto il Consiglio Federale, come viene definito l'esecutivo, rimane in carica per tutta la durata della legislatura, che è di quattro anni, dopo la nomina da parte di entrambe le Camere in seduta congiunta. Ciò equivale in pratica a una parziale separazione dei poteri e ci porta a trattare della più ampia separazione che ritroviamo nel sistema presidenziale degli Stati Uniti.

I Padri Fondatori americani si riproponevano di attuare la separazione dei poteri al centro per difendersi dal pericolo di un governo troppo forte. Se il ruolo del Presidente si è molto rafforzato nel corso di due secoli e di due guerre mondiali, il sistema mantiene una sorta di debolezza per la possibilità data sia al Presidente che al Congresso di paralizzarsi a vicenda, il che rafforza il convincimento di coloro che osteggiano l'idea di un governo troppo forte. Mentre Americani ed Europei condividono il principio della separazione dei poteri tra il giudiziario da un lato e il legislativo e l'esecutivo dall'altro (i giudici vengono nominati da combinazioni diverse di questi ultimi), il sistema europeo dell'esecutivo parlamentare non intende indebolire il governo centrale separando le nomine dei membri del legislativo e dell'esecutivo.

Un esecutivo parlamentare può essere debole perché è dominato dal parlamento, come nel caso della maggior parte dei governi italiani del dopoguerra. Oppure il parlamento può essere debole perché è dominato dal governo attraverso il controllo di un partito di maggioranza, come in Gran Bretagna. Ma, come avviene in Germania o in Svizzera, la costituzione può essere modellata in modo da assicurare l'equilibrio tra il legislativo e l'esecutivo allo scopo di evitare sia i vicoli ciechi nei quali si trova spesso il sistema americano, sia il predominio del legislativo o

dell'esecutivo, che può manifestarsi in un sistema come quello europeo.

Il Presidente della Commissione europea è nominato «di comune accordo» dai governi degli Stati membri ed i governi nominano anche gli altri membri della Commissione; in pratica, ciascun governo nomina il rappresentante (o, per gli Stati di maggiori dimensioni, i due rappresentanti) del proprio paese. La Commissione così designata «è soggetta, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo» (articolo 158 del Trattato di Maastricht). Il Trattato di Maastricht ha dunque attribuito al Parlamento il diritto di approvazione, mentre in precedenza la procedura era interamente nelle mani dei governi, il che costituiva un elemento prettamente confederale. Ora il Parlamento ha la possibilità di esercitare il potere sulle nomine, rendendo così la procedura più federale. Dal canto suo, la Commissione risponde non solo al Consiglio ma anche al Parlamento, in conseguenza, da una parte, del ruolo di quest'ultimo in materia legislativa e di bilancio, che la Commissione deve proporre ed attuare, dall'altra del potere del Parlamento di sciogliere la Commissione, anche se il requisito della maggioranza dei due terzi dei voti che rappresentino la maggioranza dei suoi membri rende la sanzione difficile da applicare. Ma l'esecutivo, come il legislativo, rimane dominato dal Consiglio. E l'Unione non avrà istituzioni federali democratiche fino a che il Parlamento non potrà esercitare pienamente il suo diritto di approvare la nomina della Commissione, e finché non gli verrà attribuito il potere completo di codecisione legislativa con il Consiglio, così che tutte le leggi siano approvate dalla Camera dei rappresentanti e dalla Camera degli Stati.

Mentre il problema principale per l'Unione europea è il predominio nelle sue istituzioni dei governi degli Stati membri, l'analisi di Wheare riguarda, al contrario, la questione se i governi degli Stati membri siano sufficientemente indipendenti dal governo centrale. Nelle istituzioni delle federazioni esaminate da Wheare vi sono alcune importanti differenze: in tutti gli Stati americani il legislativo è bicamerale, ad eccezione del Nebraska che ha solo il Senato, mentre i *Länder* tedeschi hanno una sola Camera, tranne la Baviera che ne ha due. Ma in tutte le federazioni le istituzioni degli Stati membri sono garantite dalla costituzione, anche se il governo federale ha il diritto di intervenire in caso di violazione dei diritti fondamentali. Se la Corte di Giustizia europea ha il dovere di garantire che le istituzioni della Comunità (ma non gli altri due «pilastri» dell'Unione) rispettino questi diritti, il Trattato non prevede l'intervento nei confronti di uno Stato membro che si sia reso responsabile di tale violazione. La costituzione degli Stati Uniti è stata emendata a questo

riguardo, allo scopo di garantire che non potessero più verificarsi negazioni di diritti come la schiavitù. Per l'Unione europea la motivazione sarebbe alquanto diversa. Per Stati membri democratici, che rispettano i principi del diritto e del governo rappresentativo, non sarebbe accettabile che alcuni dei loro *partners* non si uniformassero ai medesimi principi, non applicando le leggi dell'Unione o inserendo nel Consiglio rappresentanti di Stati non democratici, il cui voto in talune circostanze potrebbe rivelarsi decisivo. Prima che sia consentito l'ingresso ad un numero considerevole di Stati a democrazia non sufficientemente matura, è senza dubbio necessario emendare il Trattato prevedendo misure di intervento o sospensione nei confronti di quegli Stati membri i cui standards democratici risultino inaccettabili. E queste considerazioni ci portano al problema della sostituzione del Trattato con una costituzione.

La costituzione.

Una costituzione democratica si differenzia da un trattato in quanto, in modo implicito o, preferibilmente, esplicito, essa è un contratto tra cittadini nonché, nelle federazioni, un contratto tra Stati. Senza una costituzione di questo tipo le strutture che fondano l'unione o la ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo rimarranno precarie. Nulla in politica può essere assolutamente certo, ma una costituzione federale aumenta le prospettive di coesistenza indipendente di due o più livelli di governo all'interno di un singolo Stato. L'Unione europea si basa su un trattato interstatale, redatto in una forma ed in un linguaggio che risultano incomprensibili ai cittadini, i quali debbono peraltro sostenerne le istituzioni e l'attività. A ciò si aggiunga la scarsa adeguatezza, in termini di efficacia e di democrazia, delle istituzioni dell'Unione stessa. Presto o tardi, ma preferibilmente presto, prima che si proceda troppo sulla via dell'allargamento dell'Unione, il Trattato dovrà essere sostituito da una costituzione: in caso contrario l'Unione rimarrà debole e rischierà di disintegrarsi. Il libro di Wheare ci aiuta a comprendere le implicazioni di questo problema, e a dare una risposta alle domande che esso suscita. Quale dovrebbe essere il contenuto della costituzione? Chi dovrà redigerla? Chi dovrà interpretarla? Come potrà essere emendata per tener conto dell'esperienza passata e dei nuovi sviluppi? Sarà veramente in grado di assicurare che i governi centrale e statali siano coordinati e non subordinati?

Il nucleo del libro di Wheare, e di questa introduzione che ne ricalca le orme, riguarda principalmente il contenuto della costituzione e i suoi

rapporti con il funzionamento concreto di un governo federale.

La prima costituzione federale, come è noto e come ricorda anche Wheare, venne redatta a Filadelfia dai rappresentanti degli Stati che partecipavano alla Convenzione e fu adottata dai loro organi legislativi, benché inizialmente con alcune eccezioni. Ora che, nell'Unione europea, il duplice carattere del governo federale, come contratto stipulato ad un tempo tra i cittadini e tra gli Stati, è reso evidente dall'esistenza di una Camera dei rappresentanti e di una Camera degli Stati, è logico prevedere che la costituzione dovrebbe nascere da un processo di decisioni congiunte del Parlamento europeo e dei rappresentanti degli Stati membri, ed in particolare dei loro organi legislativi. Essa dovrebbe essere adottata dal Parlamento europeo, approvata per referendum e ratificata dagli Stati membri. E se è senza dubbio auspicabile la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, potrebbe rendersi necessario iniziare con alcuni e consentire, come avvenne negli Stati Uniti, la successiva adesione di altri. La proposta del progetto di Trattato di Unione europea, ispirato da Spinelli e approvato dal Parlamento europeo nel 1984, prevedeva che, avvenuta la ratifica da parte di metà degli Stati membri, comprendenti almeno i due terzi della popolazione della Comunità, i governi di questi Stati dovessero incontrarsi per «decidere di comune accordo le procedure e la data di entrata in vigore del Trattato»(23). Indipendentemente dai dettagli, sarebbe difficile giungere ad una unione federale se gli Stati membri che intendono adottare la costituzione federale accettassero il veto posto da coloro che sono di parere contrario.

Come abbiamo visto, l'interpretazione della costituzione è normalmente demandata ad una Corte Suprema. I politici, tuttavia, se non concordano con quello che decidono i giudici, possono tentare di modificare la costituzione sulla quale tale interpretazione si fonda. La procedura di emendamento è di basilare importanza per una costituzione federale in quanto un emendamento, al pari della costituzione medesima, non deve creare un rapporto di subordinazione tra federazione e Stati o viceversa. Negli Stati Uniti la procedura prevede che un emendamento debba essere proposto o da una maggioranza di due terzi in ciascuna Camera del Congresso, o da una Convenzione convocata dal Congresso, oppure, infine, la proposta può provenire dagli organi legislativi di due terzi degli Stati. E per divenire esecutivo, l'emendamento deve essere ratificato dagli organi legislativi di tre quarti degli Stati, oppure da Convenzioni in tre quarti degli Stati, a discrezione del Congresso.

Mentre questa procedura, come quella di altre federazioni, dà agli Stati un ruolo fondamentale nel processo di emendamento, essa non

consente l'opposizione da parte di un singolo Stato, o di una piccola minoranza di Stati. Ciò, secondo Preston King, assegna agli Stati membri una posizione subordinata all'interno della federazione (24). Mentre la logica di questa affermazione può essere discutibile, in quanto gli Stati possono allo stesso modo prevalere sulle istituzioni centrali nel processo di emendamento, l'argomento ha senza dubbio una sua forza politica. Se uno Stato o una minoranza di Stati si oppone seriamente alla costituzione, o ad un emendamento approvato da una maggioranza sufficiente, può scaturirne un conflitto violento, come nella guerra civile americana, o una secessione non violenta, quale senza dubbio si verificherebbe se una maggioranza votasse a favore di essa in un referendum nel Québec. Secondo King il singolo Stato si trova in una posizione di dipendenza se la costituzione non gli dà il diritto di secedere, il che non è generalmente contemplato nelle costituzioni federali. E benché tale ipotesi fosse espressamente prevista in quella dell'Unione Sovietica, è chiaro che la secessione sarebbe stata consentita solo a patto che fosse rimasto al potere il Partito comunista. Ma nelle moderne federazioni democratiche si verifica il contrario. Chi può pensare che gli altri Canadesi farebbero guerra al Québec secessionista? La secessione potrà non essere formalmente prevista dalla costituzione, o dal Trattato dell'Unione europea, ma questo non significa che essa rappresenterebbe un atto di guerra. Lo Stato secessionista sarebbe perciò passibile di dure sanzioni da parte della federazione, che potrebbe legittimamente considerare l'atto illegale come dannoso per i propri interessi. Gli altri Stati membri sarebbero comunque autorizzati a considerarlo come un atto illegittimo, tranne nel caso in cui fosse stato accettato attraverso una corretta procedura di riforma della costituzione o del trattato. Come Wheare aveva ragione a considerare il Canada una federazione, almeno dal punto di vista pratico, benché la sua costituzione contenga significativi elementi unitari, così gli Stati che fanno parte della federazione possono essere considerati concretamente autonomi nei loro rispettivi campi di competenza, anche se la costituzione non prevede formalmente la secessione. E' perciò legittimo affermare che le autorità centrali e statali sono, come ritiene Wheare, coordinate le une con le altre. Wheare riteneva inoltre che la secessione non fosse incompatibile con i principi federali da un punto di vista logico, ma che il diritto alla secessione avrebbe esposto il governo federale al ricatto da parte dei singoli Stati, e lo avrebbe così indebolito (25). Può perciò essere saggio non prevedere tale possibilità nella costituzione europea, e dovrebbe essere chiaro che la secessione, in quanto illegale, può essere punita con sanzioni severe ed efficaci. Ma sarebbe altrettanto

saggio non considerarla un *casus belli* se non in circostanze eccezionali.

A Wheare è stato spesso rimproverato, come è opinione diffusa tra gli Inglesi, che il governo federale è eccessivamente legalitario e conservatore. Pur dandone atto, Wheare rispondeva che questo era il prezzo da pagare per i vantaggi offerti dal sistema federale, e che comunque potevano attuarsi cambiamenti basati sull'evoluzione degli usi, su decisioni giudiziarie e su emendamenti costituzionali. In nessuna delle federazioni che egli prende in esame quest'ultimo strumento per modificare la costituzione è reso di difficile applicazione come lo è nell'Unione europea, che richiede l'unanimità per la modifica del Trattato. E tuttavia è importante sottolineare come, nonostante ciò, la Comunità abbia comunque fatto grandi passi avanti verso un sistema federale, con la creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, seguita dai Trattati di Roma, e poi dalla riforma dei Trattati in seguito alla quale sono stati dati al Parlamento europeo poteri in materia di bilancio, con l'elezione diretta del Parlamento stesso, l'Atto Unico europeo e il Trattato di Maastricht.

Tuttavia, quando l'Unione giunge al cuore della sovranità, e con l'aumento del numero degli Stati membri, questa procedura di emendamento si rivela sempre meno praticabile. Le riforme più importanti che ancora sono necessarie per rendere federali le istituzioni della Comunità comportano una certa riduzione del potere del Consiglio, e perciò dei governi degli Stati membri, attraverso la generalizzazione del voto a maggioranza qualificata, la codecisione legislativa con il Parlamento e la responsabilità della Commissione di fronte al Parlamento. Con il completamento dell'Unione economica e monetaria, si creerebbero così istituzioni federali con poteri federali per quanto riguarda l'economia e l'ambiente: un'Unione federale, anche se non ancora uno Stato federale compiuto.

Il numero delle riforme essenziali è modesto, ma anche le probabilità che i governi di tutti gli Stati membri accettino di condividere la loro sovranità sono piuttosto scarse. Di qui la proposta che un certo nucleo federale di Stati apra la via, nella speranza che altri li seguano constatando il successo dell'impresa, come è accaduto con l'allargamento dai sei Stati originari ai quindici attuali, a cui si è aggiunta una dozzina di aspiranti membri.

I federalisti europei si attendono che, presto o tardi, la logica delle loro proposte riuscirà ad imporsi, quanto più diventerà evidente che nella sua forma attuale l'Unione europea è troppo inefficace e antidemocratica per poter affrontare le sfide che l'Europa ha di fronte oggi e che dovrà af-

frontare in futuro. Molti federalisti credono inoltre che anche all'interno degli Stati unitari si avverterà sempre più la necessità di strutture federali. L'opera di Wheare ci aiuta a riflettere su questi problemi e a capire come affrontarli. Nonostante la sua obiettività di studioso, Wheare trasmette ai federalisti anche un messaggio di incoraggiamento. Il governo federale, egli scrive nell'ultimo paragrafo del libro, ha lo scopo di «rendere sicura e funzionante la conciliazione della diversità e dell'unità, dell'indipendenza e dell'interdipendenza» ed è proprio questa la via «per realizzare un elevato e necessario ideale nel campo del governo». Il governo federale — si potrebbe aggiungere richiamando le parole del suo opuscolo — è ordine, non anarchia, è prosperità, non povertà, è pace, non guerra.

NOTE

(1) Fra le sue opere ricordiamo: *The Statute of Westminster* (1931, 1933), *The Statute of Westminster and Dominion Status* (1938, V ediz. 1953), *Federal Government* (1946, IV ediz. 1963), *Abraham Lincoln and the United States* (1948), *Modern Constitutions* (1951), *Government by Committee* (1955), *The Constitutional Structure of the Commonwealth* (1960), *Legislatures* (1963). Una versione italiana della prima edizione di *Federal Government* è stata pubblicata con il titolo *Del governo federale* (Milano, Comunità, 1949). Una nuova edizione aggiornata è pubblicata da Il Mulino (Bologna, 1997) e ad essa si fa riferimento in questo saggio.

(2) Per ulteriori informazioni su Beveridge e questi studiosi, cfr. John Pinder, «Pre-war Ideas of European Union — The British Prophets», in Marty Bond, Julie Smith e William Wallace (a cura di), *Eminent Europeans: Personalities Who Shaped Contemporary Europe*, Londra, The Greycoat Press, 1996.

(3) Cfr. Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio: Io, Ulisse*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 307-8; vedi inoltre A. Spinelli, «The Growth of the European Movement since World War Two», in C. Grove Haines (a cura di), *European Integration*, Baltimora, John Hopkins Press, 1957, pp. 38-42; Sonia Schmidt, «Intervista con Altiero Spinelli», in Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Napoli, Guida, 1982, pp. 171-4; e Altiero Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, p. 15. Una bibliografia completa delle opere pubblicate da *Federal Union* e dai federalisti che ne facevano parte si trova in Richard Mayne e John Pinder, con John Roberts, *Federal Union: The Pioneers — A History of Federal Union*, Basingstoke, Macmillan, 1990, pp. 250-63. Brani di queste opere e analisi su di esse in italiano si trovano in Mario Albertini, *Il federalismo. Antologia e definizione*, Milano, Giuffrè, 1963 e *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1979; Mario Albertini, Andrea Chiti-Batelli, Giuseppe Petrilli (curato da Edmondo Paolini), *Storia del federalismo europeo*, Torino, Edizioni RAI, 1973, pp. 21, 38-40, 134-5, 138-42; Andrea Chiti-Batelli, *L'unione politica europea*, Roma, Senato della Repubblica, 1978, pp. 30-7, 72-5; Lucio Levi, *Federalismo e integrazione europea*, Palermo, Palumbo, 1978, pp. 39-46; Edmondo Paolini, *L'idea di Europa*, Firenze, La Nuova Italia,

1979, pp. 46-50; Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo*, Milano, Franco Angeli, 1973; Francesco Rossolillo, «La scuola federalista inglese», in Sergio Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975.

(4) Ivor Jennings, *A Federation for Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1940, p. viii.

(5) Le citazioni si trovano in Altiero Spinelli, «Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche», in A. Spinelli e E. Rossi, *op. cit.*, pp. 66, 70; e A. Spinelli, «Politica marxista e politica federalista», in *ibidem*, p. 103. I due libri di Lionel Robbins sono *Economic Planning and International Order*, Londra, Macmillan, 1937 e *The Economic Causes of War*, Londra, Jonathan Cape, 1939; la traduzione che Spinelli fece del secondo è stata pubblicata con il titolo *Le cause economiche della guerra*, Torino, Einaudi, 1944, mentre il primo è stato pubblicato in italiano con il titolo *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, Milano, Rizzoli, 1948. La più recente edizione italiana delle due opere si trova in Lionel Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985, con una introduzione di Guido Montani.

(6) Barbara Wootton, *Socialism and Federation*, Federal Tracts n. 6, Londra, Macmillan, 1941, ripubblicato in Patrick Ransome (a cura di), *Studies in Federal Planning*, Londra, Macmillan, 1943, (ristampato da Lothian Foundation Press, Londra, 1990). L'opera è stata pubblicata in italiano con il titolo *Socialismo e federazione*, Lugano, Nuove Edizioni di Capolago, 1945 e Milano, La Fiaccola, 1945, ripubblicata in *Federazione europea*, Firenze, La Nuova Italia, 1948 e parzialmente in Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1979, con il titolo «Il fallimento internazionale del socialismo».

(7) Friedrich A. Hayek, «The Economic Conditions of Inter-State Federalism», in *New Commonwealth Quarterly*, settembre 1939, ristampato in F. A. Hayek, *Individualism and Economic Order*, Londra, Routledge & Kegan Paul, 1949. Le citazioni di Spinelli si trovano in «Gli Stati Uniti d'Europa», *op. cit.*, p. 83 e in «Politica marxista e politica federalista», *op. cit.*, p. 112.

(8) A. L. Goodhart, «The Constitution of the United States», in P. Ransome, *op. cit.*

(9) Lionel Curtis è anche autore di una vasta opera sullo sviluppo storico verso il governo federale: *Civitas Dei*, Londra, Allen & Unwin, 3 voll., 1934-37.

(10) La bozza di costituzione elaborata da Goodhart e Wheare, con il verbale della discussione su di essa, è contenuta nel «Report on Conferences on the Constitutional Aspects of Federal Union», *First Annual Report 1939-1940* del *Federal Union Research Institute*, Londra, FURI, 1940.

(11) Kenneth C. Wheare, *What Federal Government is*, Federal Tracts n. 4, Londra, Macmillan, 1941, ristampato in P. Ransome, *op. cit.* La versione italiana è stata pubblicata in *Il Federalista*, XXXIII (1991), pp. 74-91.

(12) Max Beloff, «Sir Kenneth Clinton Wheare», in *The Dictionary of National Biography 1971-1981*, Oxford, Oxford University Press, 1986, p. 896.

(13) Kenneth C. Wheare, *Del governo federale*, *cit.*, Cap. III, sezione I.

(14) Cfr. per esempio Preston King, *Federalism and Federation*, Londra, Croom Helm, 1982.

(15) Daniel J. Elazar, «Introduction», in D. J. Elazar (a cura di), *Federal Systems of the World*, Harlow, Longman, 1991, p. xv.

(16) Kenneth C. Wheare, *Del governo federale*, *cit.*, Cap. III, sezione 2.

(17) Murray Forsyth, *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981, p. 208.

(18) Per ulteriori approfondimenti cfr. John Pinder, *European Community: The Building of a Union*, Oxford, Oxford University Press, 1991 (2a edizione 1996); «The New

European Federalism: The Idea and the Achievements», in Michael Burgess e Alain-G. Gagnon (a cura di), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993; e «Building the Union: Policy, Reform, Constitution», in Andrew Duff, John Pinder e Roy Pryce (a cura di), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Londra, Routledge, 1994.

(19) Cfr. Kenneth C. Wheare, *Del governo federale, cit.*, Cap. III, sezione 6, che cita il testo di John Stuart Mill «Of Federal Representative Governments», contenuto nel saggio *Considerations on Representative Government* (1861), ristampato in *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, Londra, J. M. Dent, 1910, pp. 367-8.

(20) Kenneth C. Wheare, *ibidem*, Cap. III, sezione 3.

(21) Preston King, *op. cit.*, p. 137.

(22) Kenneth C. Wheare, *Del governo federale, cit.*, Cap. II, sezione 8.

(23) *Progetto di Trattato istitutivo dell'Unione europea*, Parlamento europeo, febbraio 1984, Articolo 82.

(24) Preston King, *op. cit.*, pp. 113-16.

(25) Kenneth C. Wheare, *Del governo federale, cit.*, Cap. V, sezione 5.

Alla ricerca delle origini del federalismo moderno: il Covenant nell'esperienza storica americana

LORENZO PETROSILLO
ELIO SMEDILE

Introduzione.

La storia del federalismo moderno cominciò con la fondazione degli Stati Uniti d'America. La «Convenzione per la revisione del sistema federale di governo», più nota come Convenzione di Filadelfia, approvata il 17 settembre 1787, realizzò il primo esempio di patto federale tra Stati sovrani.

Non si trattò di un'operazione chiara e lineare, fissata precedentemente nelle menti dei congressisti, ma fu invece il risultato di un autentico compromesso. «I punti più importanti della Costituzione furono concepiti come pure e semplici transazioni tra le opinioni divergenti delle parti in contrasto e per nulla affatto le parti di un edificio coerente» (1).

Il compromesso fu una geniale intuizione dei congressisti dell'epoca, ma non è sufficiente da solo a rispondere a due importanti interrogativi: perché solo in quella parte del Nord-America si crearono le condizioni per lo sviluppo del federalismo? Perché solo nel Nord-America il federalismo implicito enunciato nei principi della Convenzione di Filadelfia venne recepito dalla società come parte integrante del proprio bagaglio storico e culturale?

Trovare una risposta a tali domande significa riuscire ad individuare quali furono le circostanze per cui, alla fine del XVIII secolo, si costituì in Nord-America una società federale, significa determinare quello che Albertini (2) definisce «il quadro storico di quel particolare comportamento sociale federalistico», significa infine contribuire all'analisi delle motivazioni politiche, sociali e culturali del federalismo moderno.

Come cercheremo di dimostrare nel presente lavoro, vi fu un elemento (il *contrattualismo puritano*), sempre presente nella società coloniale fin dai primi insediamenti, che può fornire una prima risposta a queste domande. Il *contrattualismo puritano* ebbe, infatti, una influenza decisiva

sul modello di sviluppo delle comunità, riuscendo a trasferire dal piano religioso a quello sociale e politico *comportamenti profederali* anticipatori di abitudini e mentalità che avrebbero condotto i congressisti di Filadelfia ad individuare, forse inconsapevolmente, gli ingranaggi fondamentali del meccanismo federale.

Per comprendere fino a qual punto il contrattualismo puritano permeasse la società dell'epoca, si può citare un avvenimento accaduto nell'estate del 1775 al Congresso continentale riunito a Filadelfia (3). Si era alla vigilia dello scontro decisivo tra le tredici colonie e la Gran Bretagna. Il Congresso affrontò l'emergenza dell'imminente guerra con modi e forme che potrebbero sembrare quanto meno singolari; esso, infatti, invitò i popoli delle colonie a vivere la giornata del 20 luglio 1775 come «giorno di pubblica umiliazione, digiuno e preghiera». Ciò sarebbe servito a «riconoscere e deplorare i nostri peccati e ad offrire in alto le nostre comuni suppliche all'Onnipotente» affinché Egli «perdoni le nostre iniquità, rimuova le nostre presenti calamità e allontani queste desolate punizioni divine dalle quali noi siamo minacciati». Gli effetti di questa raccomandazione non si fecero attendere: dovunque, dalla Nuova Inghilterra alla Carolina, fu un susseguirsi di autentico sgomento, contrizione, preghiera e pentimento. In tal modo il Congresso continentale — composto in parte da illuministi e deisti — si accattivò il favore popolare nell'imminente lotta con la Gran Bretagna.

Il significato dell'appello del Congresso fu subito compreso perché il Congresso stesso aveva toccato un tasto profondamente delicato e sentito dai coloni; il meccanismo che esso utilizzò per diffondere il messaggio ricalcava quello che da almeno centocinquanta anni si praticava nella Nuova Inghilterra.

Nel New England (4) il puritanesimo aveva abituato la società a vivere in diretta relazione contrattuale con Dio e a dedicare un giorno per la confessione ed il pentimento dei peccati. Ogni manchevolezza umana andava a colpire l'accordo contrattuale con l'Onnipotente, comportando così una proporzionale punizione.

La mentalità profondamente religiosa radicata nella Nuova Inghilterra puritana si era, durante il secolo e mezzo precedente, così diffusa anche presso le altre colonie da convincere il Congresso dell'opportunità di rivolgersi ad esse proprio con le forme ed i contenuti tipici della cultura puritana.

Su una società siffatta, pervasa da una religiosità basata sul contrattualismo tra il popolo e Dio ed adusa alla pratica dell'associazione volontaria tra le diverse confessioni cristiane, il federalismo politico

moderno trovò il substrato ideale per una sua prima positiva applicazione, venendo percepito non come un qualcosa di diverso, artificioso e macchinoso, bensì come un modello di organizzazione civile familiare già precedentemente abbozzato nella cultura religiosa e politica dei puritani.

A conferma dell'importanza che le caratteristiche peculiari della società hanno avuto sulla nascita del federalismo, sarà utile richiamare il caso del Messico, in accordo con le considerazioni già svolte nello scorso secolo da de Tocqueville nella fondamentale opera *La democrazia in America*. Questo Stato nel 1824 adottò la Costituzione federale americana del 1787, copiandola integralmente; tuttavia i risultati furono assai diversi ed in breve tempo la federazione messicana degenerò prima in anarchia e poi in dispotismo. Le cause dell'insuccesso sono numerose, ma fondamentale fu, a nostro giudizio, l'estraneità alla civiltà messicana dei valori del contrattualismo puritano.

Focalizzare l'attenzione sul contrattualismo puritano non significa assolutamente sottovalutare l'importanza delle altre circostanze che favorirono la nascita della federazione degli Stati Uniti. Per esempio, è fin troppo ovvia l'influenza del contesto geografico: piccoli gruppi di coloni, lontanissimi gli uni dagli altri, erano per certi versi «costretti» a darsi una struttura organizzativa decentrata e tendenzialmente federale. E così pure le idee politiche e filosofiche dell'illuminismo europeo (soprattutto di origine britannica) offrirono ai Padri fondatori quella preparazione culturale indispensabile a qualunque classe dirigente moderna. Detto questo, è però anche giusto sottolineare che il contrattualismo puritano, come si vedrà in seguito, precedette sia l'arrivo dei coloni nel Nuovo Mondo sia l'illuminismo settecentesco. Esso offrì alla Nuova Inghilterra le motivazioni religiose del particolare assetto politico ivi impiantato ed influenzò le nuove generazioni preparandole culturalmente (e potremmo dire quasi istintivamente) al federalismo del 1787.

Il contrattualismo puritano (5) viene, nella storiografia americana, usualmente assimilato al termine inglese *Covenant*, anche se, come si vedrà in seguito, spesso l'identificazione del contrattualismo con il *Covenant* potrà sembrare arbitraria.

L'itinerario del presente lavoro sarà una preliminare analisi storica e teorica del *Covenant*, del suo affermarsi nelle colonie del New England e poi di lì in tutte le altre colonie del Nord-America.

Definizione del termine Covenant.

Il termine *Covenant* nasce dal francese antico *Covenant* e venne con

tutta probabilità introdotto in Inghilterra in seguito alla grande invasione normanna del 1066.

Forse, se non avesse recitato un ruolo decisivo nella costruzione del federalismo nordamericano, esso verrebbe ricordato soltanto dagli studiosi del protestantesimo.

Covenant, nella sua più pratica e concreta accezione, sta a significare «convenzione», «promessa», «accordo», «patto» (6). Ciascuno di questi vocaboli assume, nella lingua originale inglese, una propria e precisa sfumatura, talché nessuno di essi riesce a rendere compiutamente la complessità di significati presenti nel *Covenant*. Definizioni più elaborate sono state proposte in epoca recente da vari studiosi (7), altre sono state ricavate direttamente dai testi americani dei secoli XVI e XVII (8).

Può così intendersi per *Covenant* «un accordo formale con validità legale, concluso sotto il sigillo della Corona» (9); «un accordo stabilito o garantito da Dio» (10); «un Patto o convenzione tra il popolo eletto e Dio» (11); « un accordo concluso tra un certo numero di persone visibilmente cristiane per la creazione di una Chiesa» (12); «Patto sociale con il quale si accetta un certo tipo di governo» (13); « Patto con il quale un certo numero di uomini crea una Città» (14).

Come appare evidente, col termine *Covenant* vengono indicati diversi tipi di accordi aventi finalità altrettanto diverse. Risulta quindi difficile individuare una efficace sintesi di questi molti significati, ed anzi essa potrebbe risultare controproducente, posto che ogni ragionamento o discorso logico racchiuso in una singola frase ne uscirebbe irrimediabilmente menomato.

Tuttavia, pur con tutti i limiti propri di una definizione, ci sembra giusto riproporre quella datane da Sabetti (15) perché utile a tracciare le primissime coordinate di questo lavoro. Per Sabetti, quindi, *Covenant* significa: «Associazione volontaria (...) tra popolazioni o partiti aventi uno *status* indipendente, che provvede ad una azione congiunta o ad impegni per raggiungere scopi limitati o di vasta portata, in condizioni di mutuo rispetto che protegga le integrità individuali dei membri associati».

Va ad ogni modo sottolineato che, qualunque sia la definizione, nel concetto di *Covenant* è comunque sempre presente l'aspetto più propriamente contrattualistico di incontro di più volontà.

Ma i termini ricorrenti in Inghilterra per designare qualcosa di simile al nostro «accordo» non si esaurivano nel solo *Covenant*, bensì comprendevano anche i termini *Contract* e *Compact*. Mentre il primo, come si è visto, poteva assumere una vasta gamma di significati, il *Contract* era

semplicemente un accordo (non avente forza di legge) su di uno specifico argomento (16). Il *Compact* viceversa era un accordo che riguardava l'intera comunità o le relazioni tra più comunità (17). La differenza tra *Compact* e *Contract* consisteva nel fatto che il *Compact* era meno specifico del *Contract*: era piuttosto un regolamento che non un accordo con precise responsabilità delle parti.

La teologia federale.

Con la Riforma protestante il *Covenant* prese a caratterizzarsi in senso più religioso e metafisico, differenziandosi dagli affini, seppur diversi, *Contract* e *Compact*.

Una nuova e più elaborata concezione del *Covenant* si scorge in varie sette riformate inglesi intente ad unirsi tra di loro attraverso dei patti fondati sul libero consenso degli stipulanti. Questi patti impegnavano i contraenti non solo a vivere cristianamente in ogni circostanza, ma anche ad entrare in una nuova e più cristiana comunità. Dietro un variegato rituale ed una apparente semplicità nel manifestare il proprio consenso, si cela da un lato una diversa concezione della Chiesa e della società e dall'altro una vera e propria teologia.

Gli adepti di queste sette (che d'ora in poi chiameremo con il loro vero nome di *puritani*) si discostavano profondamente dalla confessione ufficiale del Re e del popolo inglese (l'anglicanesimo) ma anche da confessioni loro molto più prossime (come il presbiterianesimo) in quanto si rifacevano, come detto sopra, ad una particolare teologia: la Teologia federale (18).

Questa, minoritaria nel variegato mondo delle teorie religiose riformate, era il frutto di una lunga e complessa elaborazione intellettuale avviata in Svizzera da Zwingli e Bullinger ed in Renania da Ecolampadio (19) e Martin Bucer (20). Essa trovò una prima esauriente sistemazione concettuale grazie all'olandese Zacharias Ursinus ed al suo discepolo inglese Thomas Cartwright (21). Quest'ultimo diffuse in Inghilterra la teologia federale i cui principi vennero definitivamente fissati da alcuni importanti esponenti dell'intellettualismo riformato quali William Perkins, William Ames e John Preston (22).

La teologia federale seppe cogliere in pieno ed in parte anticipare il nuovo clima intellettuale che dall'Inghilterra si stava espandendo sul continente tramite i nuovi fermenti religiosi del protestantesimo. Riprendendo, infatti, con inusitato vigore e dinamismo, l'idea antichissima del patto, dell'alleanza (appunto del *Covenant*) tra Dio e l'uomo, diffusamente

descritta nell'Antico Testamento, i teologi federali gettavano inconsapevolmente anche il seme di una nuova mentalità sociale (e successivamente di un nuovo assetto politico ed istituzionale) basata non più sulla «natura» bensì sul volontarismo umano. Questo volontarismo era molto differente, quanto a presupposti, dai vari *foedera* medioevali (23), perché si rifaceva direttamente alla Bibbia, rendendo quindi «di diritto divino» tutte le relazioni contrattuali della vita ecclesiastica e sociale del contrattualismo puritano (24).

In tal modo l'esperienza biblica dell'antico Israele, modellata sulla sacra alleanza del popolo eletto con Dio, veniva rivalutata e riproposta come parametro autentico delle relazioni politiche: fin da subito, dunque, il *Covenant teologico* cominciò ad influenzare profondamente la dimensione ecclesiastica e politico-istituzionale dei puritani inglesi (25).

Il Covenant ecclesiastico e il Congregazionalismo.

Partendo dal *Covenant teologico* e dalla Teologia federale i puritani inglesi (che ancora facevano parte della più vasta famiglia dei presbiteriani) dettero nuovi ed inediti sviluppi alle *idee Covenant*. Essi sostenevano l'assoluta necessità di fondare le Chiese attraverso un *contratto pubblico* stretto, al cospetto di Dio, tra un certo numero di cristiani. Gli stipulanti di tale solenne contratto non potevano essere l'universalità dei cristiani, ma soltanto quell'esiguo numero che avesse stretto nella propria coscienza il *Covenant teologico* con Dio. Tali persone altri non erano che i veri cristiani, gli Eletti e, in definitiva, i puritani medesimi.

Non risultava agevole identificare chi, nel gran mare dell'Umanità, fosse stato predestinato (Eletto) da Dio alla salvezza. Ci si doveva basare sulle opere e sui comportamenti di ciascuno, sui suoi successi (segno della Grazia divina) od insuccessi. Solo dunque i *Santi visibili*, coloro cioè che dimostravano già in terra di ricevere la Grazia divina, potevano ritenersi Eletti ed autentici cristiani e quindi riunirsi tra di loro in una libera Chiesa.

A questo proposito è utile descrivere le modalità di nascita di una Nuova Chiesa: un gruppo di Santi visibili si riuniva solennemente e, con un *Covenant libero e volontario*, dava vita ad una *Chiesa puritana*.

Le radici di questo *Covenant (Covenant ecclesiastico)* sono bibliche: il Vecchio Testamento è prodigo di alleanze (*Covenants* secondo i teologi federali) stipulate tra il popolo eletto. Anche il Nuovo Testamento (così come interpretato dai puritani) assegna ai cristiani il compito di riunirsi per diffondere la Buona Novella.

Le Chiese puritane nascevano quindi per esclusione di tutti i non cristiani ed al tempo stesso non comprendevano la totalità dei cristiani. In altri termini esse erano *non ecumeniche* ma *selettive* e limitate a quel gruppo di stipulanti, *quel* particolare *Covenant* ecclesiastico. Esistevano, dunque, tante Chiese puritane quanti erano i *Covenant conclusi*; ogni gruppo puritano si dava una propria Chiesa eguale e diversa allo stesso tempo da tutte le Chiese consorelle; nessuna di queste Chiese poteva affermarsi sulle altre in quanto ciascuna di esse voluta direttamente da Dio.

Da queste premesse teoriche, derivanti dagli sviluppi della Teologia federale e dalla Bibbia, prese via via consistenza il cosiddetto *Congregazionalismo* e cioè l'organizzazione ecclesiastica che si dettero i puritani.

Il Congregazionalismo rappresentò la causa che determinò il distacco dei seguaci della Teologia federale dalla più grande famiglia del presbiterianesimo. I presbiteriani, al pari degli anglicani, sostenevano che la Chiesa, in quanto tale, dovesse essere unica e diffusa su tutto il territorio della Corona. Essa non poteva basarsi sul consenso e sul volontarismo di un numero ristretto di persone, ma doveva abbracciare l'universalità dei cristiani, indipendentemente da qualsiasi *Covenant* sottostante. La Chiesa anglicana poggiava su tali fondamenta e per questo motivo i presbiteriani rimasero all'interno di essa.

Una parte dei puritani congregazionalisti non accettò simile compromesso e decise di abbandonare ufficialmente la Chiesa d'Inghilterra. Altri, probabilmente la maggioranza, ritennero invece che fosse opportuno non abbandonare la Chiesa anglicana in quanto credevano ancora possibile una riforma della stessa dall'interno. Nacquero, quindi, due gruppi distinti di puritani: i *congregazionalisti separatisti* ed i *congregazionalisti non-separatisti*. I non-separatisti costituirono la parte predominante di quei sudditi della Corona che attraversarono l'Oceano per tentare l'avventura nel Nuovo Mondo.

La differenziazione tra separatisti e non-separatisti interessò ben presto anche la struttura ecclesiastica propriamente detta. Infatti, se per entrambi le Chiese dovevano fondarsi su dei *liberi Covenant*, e se ogni Chiesa godeva di indipendenza rispetto alle altre, i separatisti svilupparono al limite questa impostazione di fondo. In breve, non godendo le Chiese separatiste di alcun concreto punto di riferimento ad un livello superiore di organizzazione, esse finirono per differenziarsi sempre di più — anche sul piano dottrinale — ed in poco tempo precipitarono in una completa anarchia pericolosa anche per la loro stessa sopravvivenza. Al contrario i non-separatisti, anche in virtù della loro mai rinnegata appar-

tenenza alla Chiesa d'Inghilterra, riuscirono a realizzare una organizzazione del sistema delle Chiese che, visto con occhi attenti, rivela analogie con quello che sarà il sistema federale del 1787. Infatti, ogni Chiesa godeva di piena libertà ed autonomia. Al di sopra di esse venne istituito nel 1636 un apposito organo detto Sinodo cui competevano poche e ben definite funzioni (fissate nel capitolo XVI della *Cambridge platform*). Al Sinodo partecipavano pastori inviati dalle varie Chiese cosicché tra i due livelli di organizzazione ecclesiastica si sviluppava continuità ed uniformità di azione religiosa e politica.

Il Covenant nell'esperienza dei coloni britannici del Nord-America.

Se i rigorosi puritani britannici non avessero abbandonato la madrepatria, probabilmente col tempo essi sarebbero ritornati nel grande alveo del presbiterianesimo. Ed oggi, trattare la loro storia e spiegare le loro idee non avrebbe alcun significato oltre quello di una testimonianza storica. Invece questi uomini lasciarono un segno indelebile della loro presenza nel Nuovo Mondo.

Pochi dati storici bastano a far comprendere la straordinaria importanza che ebbero queste *conventicole* di Santi visibili. Nel 1620 i cosiddetti Padri Pellegrini, durante il viaggio verso le coste americane, strinsero (come era loro abituale) un *Covenant* (26). «*We do solemny and mutually, in the presence of God and of one another, Covenant and combine ourselves together, into a civil body politic*» (27). Questo *Covenant*, che aveva già le caratteristiche del *Covenant* sociale (di cui si dirà in seguito), è poi divenuto simbolo dello spirito che ha animato la fondazione degli Stati Uniti nonché del loro modello politico.

Ma l'avventura dei Padri Pellegrini non aveva né poteva avere il rilievo che le dette in seguito la storia. Essi, sbarcati a Plymouth nel New England, diedero subito concretezza a tutti gli istituti della teologia federale e del congregazionalismo separatista. Tuttavia la loro esperienza, per quanto importante sul piano simbolico, era circoscritta ad un gruppo di 150 persone e le conseguenze *concrete* della loro azione non andarono oltre una generazione (28).

Decisamente più importante fu la grande migrazione del 1629-30 dei puritani non-separatisti guidati da J. Winthrop (29). Questa migrazione si distingue da tutte le precedenti e le successive per vari motivi, di cui uno è particolarmente significativo: Winthrop e i suoi seguaci giunsero nel New England convinti di essere stati guidati nella nuova Terra Promessa da Dio al quale ciascuno di essi era legato dal *Covenant* teologico.

Essi partirono per questo limbo sperduto non perché scacciati dalla madrepatria, ma perché erano convinti di poter creare in quel luogo una autentica comunità cristiana, popolata dai veri cristiani, articolata sulla base delle libere Chiese fondate sull'altrettanto libero *Covenant* ecclesiastico. In altri termini essi (il nuovo Israele) arrivavano in America così come il vecchio Israele, guidato dal Signore, aveva raggiunto la Terra Promessa in Palestina.

Una parte significativa della storiografia americana (30), rifacendosi anche all'insegnamento di Tocqueville (31), è concorde nell'individuare proprio nei puritani del New England il primo autentico germe dell'identità nazionale, della democrazia e del federalismo.

Dal Covenant ecclesiastico al Covenant sociale.

Il *Covenant* ecclesiastico dei congregazionalisti puritani riuscì a plasmare una intera società fin nei dettagli più insignificanti e ad offrire gli schemi, le forme ed il modello per il *Covenant sociale*.

Rapidamente sorsero nel Massachusetts numerosissime Chiese, ognuna libera, autonoma ed indipendente, fondate sulla volontà e sul consenso di gruppi più o meno ristretti di puritani. Questo sistema di organizzazione, fortemente decentrato sul territorio, favoriva la raccolta dei coloni in comunità isolate, prevenendo la nascita di un forte controllo centrale.

Se il punto di riferimento non solo religioso, ma anche sociale, era dato dalle varie Chiese, si presentò da subito l'esigenza di darsi una organizzazione più propriamente politica affinché il Nuovo Israele potesse sopravvivere e prosperare in quelle terre che sembravano così inospitali.

Ancora una volta la risposta viva e concreta che i puritani diedero a questa emergenza nasceva da una elaborata costruzione teologica-biblica: il *Covenant* sociale. Questo, a differenza di quello ecclesiastico, era molto meno selettivo. Ad esso potevano accedere anche i non Eletti. In tal modo la colonia poteva ingrandirsi pur rimanendo il potere e la direzione religiosa e politica saldamente nelle mani dei soli Santi visibili.

Può essere interessante, a questo punto, richiamare brevemente i principi sulla base dei quali avvenne la trasformazione del *Covenant* teologico in *Covenant* sociale.

Affermavano i puritani: come l'uomo cristiano aveva stretto un *Covenant* teologico con Dio e come esso si era legato ad altri cristiani per l'edificazione della Chiesa, analogamente ogni altra comunità sociale e

politica doveva fondarsi sui medesimi presupposti e cioè su un contratto pubblico, libero e volontario tra gli uomini ed un'autorità terrena. Le parti di tale accordo dovevano avere eguale dignità e l'una non poteva calpestare i diritti dell'altra.

Il Vecchio Testamento è ricco di esempi di questo tipo (32): il contratto tra Dio ed Abramo diviene poi anche il contratto che lega Israele nella sua globalità. E se perfino Dio ha voluto fondare la propria autorità su un contratto liberamente e pariteticamente stipulato, sottoponendosi in qualche modo ai termini di questo, a maggior ragione ogni re o potere politico terreno dovrà fare lo stesso.

Queste idee sembrano richiamare, con un secolo di anticipo, il pensiero di Locke e Montesquieu; i puritani riuscirono, infatti, forse inconsapevolmente, ad elaborare qualcosa che ricorda il contratto sociale illuminista.

Ovviamente, idee diffuse sul contrattualismo anche politico esistevano già da tempo in Inghilterra ed in Europa, ma i puritani del New England furono i primi a tradurre in pratica questi nuovi principi; nuovi, se calati nel contesto del XVII secolo, ma in realtà antichi in quanto essi si presentarono agli occhi ed alle menti di quei coloni come un ritorno alle radici millenarie della Bibbia.

Possiamo a questo punto individuare due fondamentali principi-guida derivanti dal *Covenant* sociale: il governo doveva trarre la propria forza dal consenso; il popolo, qualora il governo avesse tradito i termini contrattuali, avrebbe avuto il diritto-dovere di rivoltarsi.

Questi principi-guida si rinvennero nella Dichiarazione d'indipendenza del 1776. Da questo punto di vista Jefferson e gli altri congressisti non crearono niente di nuovo (33).

Ovviamente non si vuole sostenere che la rivoluzione americana sia stata una mera attuazione delle idee del contrattualismo puritano del XVII secolo. Ma a nostro avviso — sulla scia degli insegnamenti di Tocqueville — ciò che ha dato davvero il carattere di originalità al processo rivoluzionario è il *Covenant*, la sua storia, i suoi presupposti e la sua influenza sul «pensare» e sull'«agire» dei popoli nordamericani.

La prassi del Covenant sociale ed il township system.

Convinti di adempiere alle leggi bibliche ed al disegno della Divina Provvidenza, i puritani non-separatisti del Massachusetts espansero le idee *Covenant* in moltissimi campi della vita coloniale. Tra essi desideriamo citare quel particolare *Covenant* sociale attraverso il quale si

fondavano le nuove città (34).

Può essere interessante descrivere il modo di fondazione e di organizzazione delle città del Massachusetts. Immediatamente dopo il 1630 vivevano nel territorio che corrisponde all'attuale Massachusetts circa 1500 coloni suddivisi in almeno 10 città. Ogni città nasceva secondo lo schema del *township system*. Un gruppo di coloni decideva di unirsi liberamente mediante la stipula di un *Covenant* e di creare una nuova stabile comunità.

Si trattava di *comunità di frontiera*: i pericoli incessanti, legati alla presenza degli indiani e ad un ambiente inospitale, portavano i coloni a rimanere uniti ed organizzati. La città nasceva anche in posti assai remoti purché adatti all'agricoltura. L'agricoltura, infatti, oltre ad essere una necessità per la sopravvivenza, ricreava nel Nuovo Mondo, agli occhi dei coloni, quell'atmosfera del villaggio rurale inglese dal quale moltissimi di essi provenivano. Tutti i coloni interessati, e non soltanto gli Eletti, partecipavano a questo *Covenant* che, nella forma esteriore, ricalcava il *Covenant* ecclesiastico.

Il gruppo di coloni che voleva unirsi in una città doveva ricevere l'approvazione della Corte Generale del Massachusetts, l'equivalente di un governo centrale. Ottenuta l'approvazione, la nuova *town* inviava un proprio rappresentante alla Corte Generale. Una parte del territorio cittadino rimaneva di proprietà pubblica (sul modello dei villaggi inglesi), la rimanente parte (*township*) veniva ripartita tra tutti i capifamiglia.

Il governo centrale nominava i pubblici ufficiali (35) mentre rimanevano di competenza dell'autorità locale importanti settori quali l'educazione, il sistema scolastico, la viabilità, la carità pubblica, l'addestramento delle milizie coloniali, l'esazione delle imposte, ecc.

La vita associativa e politica si sviluppava in periferia e nasceva sulla base di saldi principi contrattualistici e federalistici: la *town* stessa non aveva carattere di uniformità, bensì traeva la propria sostanza politica e sociale da una serie di patti (*Covenant*) stipulati tra i vari insediamenti sparsi sul territorio. La Corte Generale interveniva solo in un secondo momento per dare la sua approvazione al nuovo assetto comunitario e riconoscere che detta città era in sintonia con l'ortodossia religiosa.

Nel 1636 la Corte conferì alle varie *towns* l'autogoverno, col permesso di nominare i pubblici ufficiali e di emettere norme e regolamenti su differenti materie. Ogni membro della *town* poteva essere chiamato a funzioni di governo e di amministrazione della cosa pubblica.

Poiché il Massachusetts era una colonia il cui governo era stato già fondato in Inghilterra (36), ogni *town* di questa regione doveva, pur

godendo di un ampio autogoverno modellato sul principio della sussidiarietà, tenere conto delle disposizioni dell'organo politico superiore e cioè della Corte Generale, in materia di ordine pubblico e di rapporti con le colonie confinanti.

Ma altri insediamenti puritani nel New England nacquero in modo sensibilmente diverso: il Connecticut, il New Haven ed il Rhode Island assunsero fin dall'inizio ciò che potremmo definire una forma «statuale» di federazione (per come ciò fosse possibile nel XVII secolo).

Il Connecticut nacque in seguito ad un solenne *Covenant* stipulato nel 1638 dalle *towns* di Windsor, Hartford e Wethersfield (37); questo *Covenant*, che chiamava Dio a testimone, prevedeva l'istituzione di un nuovo soggetto politico, il Connecticut, dotato di un organo di governo, la Corte Generale, che era l'emanazione delle tre *towns*. Queste ultime rinunciavano consensualmente a parte delle proprie prerogative a vantaggio dell'organo centrale, ma sempre in un rapporto di sussidiarietà, poiché le competenze del governo centrale non potevano interferire con quelle delle *towns* per tutto ciò che riguardava soltanto loro stesse. Nel preambolo ai *Fundamental Orders* (ossia l'equivalente di una costituzione) del Connecticut si fa espresso riferimento all'intenzione di unirsi in una Confederazione (38).

Il New Haven venne fondato nel 1643 con un procedimento analogo a quello utilizzato cinque anni prima dalle città della valle del Connecticut. Con la stipulazione di un *Covenant* le *towns* di New Haven, Stamford, Guilford e Milford decisero di associarsi in una unione di tipo federale e di istituire una Corte Generale formata dai rappresentanti delle varie città (39). La Corte Generale, pur assumendo i poteri propri di un organo centrale e superiore, era tenuta a rispettare puntualmente le competenze delle *towns*, sulla base di un *Covenant* sociale, stipulato tra la stessa Corte Generale e le città, che stabiliva le rispettive sfere di competenza.

Infine il Rhode Island (l'insediamento puritano più turbolento ed eterodosso dell'intero New England) vide la luce come la risultante di una serie di *Covenants* conclusi nel 1643 tra le città di Providence, Warwick, Portsmouth e Newport, ciascuna delle quali era il frutto della stipulazione di un apposito *Covenant di fondazione* (40).

In ognuna di queste colonie, così come nel Massachusetts, la *town* rappresentava il primo nucleo associativo e sviluppava un sistema di relazioni contrattuali (*Covenantal relationship*) simile a quello delle Chiese congregazionaliste. Essa rinunciava alla propria sovranità assoluta e delegava la rappresentanza esterna alla Corte Generale. Ogni Corte Generale agiva quindi come potrebbe agire un governo di tipo

federale, prendendo decisioni di politica estera vincolanti per tutte le *towns* membre.

Come si può dedurre dalle considerazioni fin qui svolte, il *township system* fu la risultante della complessa ideologia puritana del *Covenant* e, contemporaneamente, un retaggio della tradizione inglese che, inevitabilmente, i coloni portavano con sé. L'originaria debolezza del governo centrale non basta a giustificare la profondità del senso di autogoverno della cultura puritana. Anche quando il potere centrale cominciò a rafforzarsi, non si volle deliberatamente intaccare l'autonomia e l'autogoverno delle città. Esse si reggevano su di una Assemblea di coloni liberi, indipendentemente dal fatto che fossero Eletti o no. Le analogie con il Patto ecclesiastico non possono che confermare la forte influenza che questo esercitò sull'autogoverno locale. La mentalità puritana non gradiva (forse anche per l'esperienza vissuta in Inghilterra) un governo centrale troppo forte né poteva rinunciare a quel forte senso comunitario derivante dall'appartenenza alle varie Chiese congregazionaliste.

Nel 1643 le colonie del Massachusetts, del Connecticut, di Plymouth e del New Haven stipularono, per mezzo delle rispettive Corti Generali, un *Covenant solenne*, cui Dio era chiamato a testimone, con il quale esse si impegnavano ad associarsi istituendo la *United Colonies of New England*. Questa, che passò alla storia come Confederazione della Nuova Inghilterra, funzionò per quattro decenni, fino al 1686, e costituì il primo tentativo in terra americana di riunire più realtà politiche complesse con un metodo di tipo federale.

Questo modello esercitò una grande influenza sugli sviluppi costituzionali della storia americana, almeno fino al 1787.

Anche nelle colonie situate nella parte centrale e meridionale del Nord-America nacquero e si svilupparono città su impulso libero e volontario dei coloni. Ma qui, a differenza della Nuova Inghilterra, non era così diffuso il sistema congregazionalista delle Chiese e di conseguenza le idee *Covenant* non hanno influenzato il modello di nascita e di sviluppo delle *towns*.

A. de Tocqueville (41), nel descrivere le realtà locali degli Stati Uniti del 1830-1840, sottolinea a più riprese una certa cultura dell'autogoverno (dalla *town* al governo centrale) molto radicata nella Nuova Inghilterra ed invece decisamente più attenuata altrove (anche in Stati molto vicini ad essa come quello di New York). Egli scrive: «Nel New England la vita politica è nata nel seno dei comuni. (...) Quando i re d'Inghilterra reclamarono la loro parte di sovranità, si limitarono a prendere il potere

centrale. Sembra che da se stessi i comuni del New England si siano spogliati in favore dello Stato di una porzione della loro indipendenza». Ed ancora: «Per tutto quello che riguarda loro soli, i comuni sono restati corpi indipendenti e, fra gli abitanti del New England, non si trova, credo, nessuno che riconosca al governo dello Stato il diritto di intervenire nella direzione degli interessi esclusivamente comunali» (42).

Oltre un secolo prima della Costituzione americana, de Tocqueville identificò dunque nelle vicende del New England comportamenti che oggi definiremmo come *comportamenti federalistici* (43).

NOTE

- (1) M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 57.
 (2) M. Albertini, *op. cit.*
 (3) P. Miller, «From the Covenant to the revival», in J.W. Smith & L.A. Jamison, *The Shaping of American Religion*, Princeton, Princeton University Press, 1961, pp. 324-34.
 (4) Il New England è la regione ad Est del fiume Hudson comprendente gli attuali Stati del Connecticut, Rhode Island, Massachusetts, New Hampshire, Vermont e Maine.
 (5) Il contrattualismo puritano (parte integrante della dottrina puritana) prese a modellarsi sulle forme del più antico *Covenant* (espressione giuridica tipica della tradizione inglese) fino ad oscurare i significati non metafisici di questo e ad identificarsi quasi totalmente con esso.
 (6) Voce *Covenant* del Lessico Universale Treccani.
 (7) D.S. Lutz, *Popular Consent and Popular Control: Whig Theory in the Early State Constitutions*, Baton Rouge La, Louisiana State University Press, 1980; G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, Il Mulino, 1976; E.S. Morgan, *Visible Saints. The History of a Puritan Idea*, Ithaca e Londra, Cornell University Press, 1963; T. Bonazzi, *Il sacro esperimento. Teologia e politica dell'America puritana*, Bologna, Il Mulino, 1970; P. Miller, *Lo spirito della Nuova Inghilterra. Il Seicento*, Bologna, Il Mulino, 1962; J.W. Gough, *The Social Contract. A Critical Study of its Development*, Londra, Oxford University Press, 1936; F. Sabetti, «Teoria e pratica del federalismo nordamericano», in AA.VV., *Federalismo, regionalismo, autonomismo: esperienze e proposte a confronto*, Milano, Eured, 1992, pp. 11-41.
 (8) «The Mayflower Compact November 11, 1620»; «The Cambridge agreement August 26, 1629»; «Fundamental Orders of Connecticut January 14, 1639»; «The New England Confederation May 19, 1643»; «The Cambridge Platform 1648» (tutti raccolti in *Documents of American History*, a cura di H.S. Commager, New York, Appleton-Century Crofts, 1962); *Covenant* di Portsmouth January 7, 1638 in J.W. Gough, *op. cit.* Altre definizioni in G.L. Haskins, *Law and Authority in early Massachusetts*, New York, MacMillan, 1960.
 (9) «A formal agreement with legal validity, made under the seal of the Crown» (cfr. D.S. Lutz, *op. cit.*, p. 226).
 (10) «An agreement established or secured by the Divine Being» (cfr. D.S. Lutz, *op. cit.*, p. 226).
 (11) G. Tarello, *op. cit.*, p. 580.

- (12) P. Miller, *op. cit.*, pp. 540 e segg.
 (13) T. Bonazzi, *op. cit.*, pp. 195 e segg.; E.S. Morgan, *op. cit.*
 (14) T. Bonazzi, *op. cit.*; E.S. Morgan, *op. cit.*
 (15) F. Sabetti, *op. cit.*, p. 14.
 (16) «Agreement of mutual responsibilities on a specific matter (...) The Contract would be enforceable by law but did not itself has the status of a law» (cfr. D.S. Lutz, *op. cit.*, p. 225).
 (17) «An agreement that affected the entire community in some way, or relations between communities» (...) «The Compact was not as specific as a Contract, and was more like a settled rule than an agreement with specific responsibilities» (cfr. D.S. Lutz, *op. cit.*, p. 225).
 (18) Cenni sulla Teologia federale si trovano in T. Bonazzi, *Il sacro esperimento. cit.* Per una trattazione più diffusa cfr. P. Miller, *Lo spirito della Nuova Inghilterra, cit.*
 (19) Johannes Ecolampadio, riformatore svizzero (1482-1531), Cenni in H.C. Puech, *Il Cristianesimo*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
 (20) Martin Bucer, teologo tedesco (1491-1551). Cenni in H.C. Puech, *op. cit.*, ed in L.J. Trinterud, «The Origins of the Puritanism», in *Church History*, XX, 1951, pp. 37-57.
 (21) Per una esauriente analisi della storia della Teologia federale si veda D. A. Weir, *The Origins of the Federal Theology*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
 (22) F.M. Powicke, *The English Reformation*, Londra, Oxford University Press, 1961. Per un inquadramento generale della storia inglese nel periodo della riforma cfr. G.M. Trevelyan, *Storia d'Inghilterra*, Milano, Garzanti, 1981, pp. 309-535.
 (23) Sui rapporti tra *foedera* medioevali e protestantesimo si veda Hugh Trevor-Roper, *Protestantesimo e trasformazione sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 73 e segg. Sui più famosi tra i *foedera* del medioevo si può altresì consultare la celebre *Storia del mondo medioevale Cambridge* Vol. VI, Cap. XI («La Confederazione svizzera nel medioevo»), Milano, Garzanti, 1980, pp. 446-60.
 (24) La teologia federale scorgeva nella relazione tra Adamo e Dio l'esistenza di un originale contratto in base al quale Adamo avrebbe dovuto adempiere alla legge morale impressa nel suo cuore da Dio. Ma Adamo non rispettò questo vincolo, ruppe i termini contrattuali e venne maledetto. Con lui anche i suoi discendenti portarono i segni di questa maledizione, la quale, a differenza di quanto insegnava l'ortodossia cattolica, non era più un fatto naturale ed insopprimibile, bensì veniva ricondotta nelle categorie delle colpe e degli inadempimenti, permettendo di considerare l'uomo come semplice responsabile contrattuale. I teologi federali riconobbero nell'uomo una preponderante carica volontaristica. In seguito Dio (come narra la Bibbia), mosso a compassione, decise di permettere all'uomo una transazione: Egli si impegnava a dimenticare parte delle responsabilità di Adamo e l'uomo si impegnava egualmente a servirlo. Questa fu l'Alleanza dell'Antico Testamento: un popolo, Israele, assurgeva a razza scelta da Dio, legata a Lui tramite ciò che i Teologi federali chiamarono il *Covenant* teologico. Con la venuta ed il sacrificio di Cristo, il *Covenant* teologico viene offerto a tutta l'umanità, ma l'uomo resta libero di non obbligarsi contrattualmente, oppure, una volta obbligatosi, di non adempiere. L'essenza di questo *Covenant* teologico è una sorta di protoindividualismo, in quanto interessa l'uomo nella più intima singolarità ed in definitiva poggia sul suo libero consenso.
 (25) I riferimenti al *Covenant* teologico abbondano in tutta la letteratura politica puritana del XVII secolo. Oliver Cromwell ricorre a tale *Covenant* in più occasioni, soprattutto quando vuol rendere più chiare ed esplicite le proprie convinzioni politiche. Si veda, ad esempio, la lettera a Lord Fleetwood del 22 giugno 1655, riportata integralmente in *Oliver Cromwell's letters and speeches* (a cura di Thomas Carlyle), Tauchnitz, Leipzig, 1861, Vol. III, lettera CXCIX, pp. 329-31.

(26) Comunemente si parla del «*Compact del Mayflower*». Tuttavia giustamente Lutz (*op. cit.* p. 227) ritiene che il termine *Compact* sia impropriamente usato come sinonimo del più appropriato termine *Covenant*.

(27) «Noi conveniamo, per consenso mutuo e solenne, davanti a Dio, di costituirci in società politica» (...) «in virtù di questo *Covenant*, conveniamo di promulgare leggi, atti, ordinanze e di istituire magistrature». Questo ed altri importanti documenti sono contenuti in H.S. Commager, *Documents of American History*, cit., p. 14.

(28) B. Baylin, G. Wood, *Le origini degli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 57-59.

(29) Sulla figura di J. Winthrop (1588-1649) si veda E.S. Morgan, *The Puritan Dilemma. The Story of John Winthrop*, Boston-Toronto, Little Brown Company, 1958.

(30) Si veda ad esempio J.T. Adams, *The Founding of New England*, Boston-Toronto, Little Brown Company, 1949.

(31) A. de Tocqueville, *La Democrazia in America*, Milano, Rizzoli, 1995. Di fondamentale importanza per l'esatta comprensione dell'enorme influenza del contrattualismo puritano è il cap. II del libro I.

(32) *Genesi*: 17, 1-14; *Esodo*: 24, 1-11; *Esodo*: 32, 11-14; altri sparsi in tutto il Vecchio Testamento o ricavabili per interpretazione dal Nuovo.

(33) Non tutti gli autori interpretano la cultura puritana ed il contrattualismo come una anticipazione di libertà. Tarello, ad esempio, (*Storia della cultura giuridica moderna*, cit., p. 579) considera il *Covenant* «terribile ed illiberale» e lo salva solo in quanto dà la forma (e non la sostanza) al successivo sviluppo costituzionale americano. Calamandrei («Le origini costituzionalistiche delle colonie nordamericane», in *La nascita degli Stati Uniti d'America*, a cura di L. Bolis, Roma, Ed. Comunità, 1957, pp. 119-136) scorge nel puritanesimo una forma latente (talvolta esplicita) di totalitarismo e ritiene che gli aspetti più propriamente liberali dell'esperienza del New England derivino direttamente dalle tradizioni inglesi e dal *Common Law*.

(34) T. Bonazzi, *op. cit.*, pp. 301-8.

(35) I pubblici ufficiali (*constables*), con incarichi di ordine pubblico, inizialmente venivano nominati a discrezione della Corte Generale ed avevano il compito di rappresentare il governo centrale nell'ambito delle realtà locali. Tuttavia, già a partire dal 1635, si attribuì alle stesse *towns* il diritto di scegliere i propri *constables*, che continuavano a svolgere compiti di ordine pubblico, ma non potevano più essere considerati rappresentanti del potere centrale. Cfr. *Records of the Governor and Company of the Massachusetts Bay in New England*, a cura di N.B. Shurtleff, Boston, W. White, 1853-54, vol.1, p. 172.

(36) «The first Charter of Massachusetts, March 4, 1626»; «The Cambridge Agreement, August 26, 1629», riportati nella raccolta di fonti *Documents of American History*, a cura di H. S. Commager, cit.

(37) *The Three Constitutions of Connecticut, 1636, 1662, 1818*, a cura di C. Hoadly, Hartford, Connecticut, Lockwood & Brainard Company, 1901, pp. 10-12.

(38) Nei documenti originali dell'epoca si trova frequentemente il termine inglese *Confederacy* e, più raramente, il corrispondente latino *Confoederatio*. La radice etimologica è sempre il *foedus*, utilizzato per esprimere l'alleanza teologica tra Dio e gli uomini, ossia il *Covenant*. Nel corso del XVII secolo l'estensione di termini teologico-religiosi alla sfera politica e di diritto pubblico favorì il progressivo affermarsi di un'idea di «federazione» per certi versi simile a quella moderna. D'altronde, non è possibile considerare la *confederacy* del Seicento l'equivalente di *federacy* o *federation*. Ai Padri fondatori del 1787 era, infatti, sufficientemente chiaro il concetto di «sovranità statale assoluta» (ed ancor più lo sarebbe divenuto nel XIX secolo), ma, nella cultura politica anglosassone del XVII secolo (ed in particolare nella Nuova Inghilterra) era inconcepibile attribuire la sovranità

assoluta ad altri fuorché a Dio, cosicché le varie confederazioni sviluppavano innanzitutto il concetto di «unione contrattuale» senza toccare la complessa problematica della «sovranità statale».

(39) *Records of the Colony and Plantation of New Haven from 1636 to 1649*, a cura di C. Hoadly, Hartford, Connecticut, Tiffany & Company, 1857, pp. 110-13.

(40) Per esempio, il *Covenant* di fondazione di Portsmouth (7 gennaio 1638) è riportato in: *Records of the Colony of Rhode Island and Providence Plantation in New England*, a cura di J.R. Bartlett, Providence, Rhode Island, A. C. Green & Brothers, State printers, 1856-65, p. 52.

(41) A. de Tocqueville, *op. cit.*, cap. V, libro I.

(42) A. de Tocqueville, *op. cit.*, p. 74.

(43) M. Albertini, *op. cit.*

TOLLERANZA E SOCIETÀ' MULTICULTURALE

L'idea di tolleranza, che oggi è oggetto di innumerevoli dibattiti e pubblicazioni e che sembra diventata una delle idee-chiave per leggere, interpretare e indirizzare le scelte morali e politiche di una società che tende sempre più ad assumere la caratteristica della multiculturalità, in realtà si è presentata spesso alla ribalta nelle riflessioni di uomini di cultura delle epoche passate, anche se il termine «tolleranza» è stato a volte sostituito da altre espressioni, e anche se l'ambito della sua applicazione pratica è cambiato, allargandosi a contesti sempre più vari e complessi.

La tolleranza è stata ed è di volta in volta indicata come la risposta, da una parte all'esigenza di difendere la propria identità e, dall'altra, a quella di garantire la convivenza dei membri di una comunità attraverso il reciproco riconoscimento di una pari dignità per ognuno di essi. La tolleranza è in questo senso l'antidoto a ciò che Rousseau chiama, riferendosi agli individui, «amor proprio», ossia la vanagloria, la pienezza di sé dell'individuo che non tollera di essere offuscato dalle idee e dalle azioni degli altri individui. «Il compito che si pone ogni momento a ogni uomo», scrive Gadamer, «è davvero gigantesco: si tratta di tenere sotto controllo i propri personali preconcetti, la sfera egocentrica degli impulsi e degli interessi privati, in modo che l'Altro non diventi o non resti invisibile» (1).

Ma quale di queste due polarità, individualità e comunità, è prioritaria? E' più pressante, nel mondo in cui viviamo, l'esigenza di difendere le diversità, oppure l'esigenza della convivenza civile basata sul presupposto della solidarietà? Gadamer definisce la solidarietà come «quell'accordo irreflesso e spontaneo sulla base del quale è possibile prendere decisioni comuni e valide per tutti nella sfera morale, sociale e politica» (2), che impongono di andare alla ricerca nell'Altro e nel Diverso di quel che vi è di comune. E' forse questa la via che, ponendo le due esigenze

sullo stesso piano, permette di conciliarle?

Tolleranza e pregiudizi.

L'intolleranza può essere legata sia a pregiudizi sia a giudizi di valore. Certo, ciò che separa gli uni dagli altri può essere una linea sottile, ma la sfera del pregiudizio tende comunque a prescindere dal confronto tra valori che possono confliggere fra di loro nella vita sociale. Essa è l'atteggiamento di coloro che disprezzano qualsiasi contesto culturale diverso dal proprio e qualsiasi differenza esteriore (colore della pelle, modo di vestire, di parlare, ecc.), indipendentemente da considerazioni di merito o demerito, di giustizia o ingiustizia, di adeguatezza o inadeguatezza alla convivenza nell'ambito di una comunità.

Naturalmente spesso i pregiudizi sfociano in conflitti di valore laddove il disprezzo si tramuta in concreta emarginazione, ma alla base di essi non c'è un atteggiamento razionale (considero ciò giusto o sbagliato), bensì c'è un atto di volontà basato sul «gradimento» (accetto o rifiuto di approvare).

Ci sono armi contro il pregiudizio? Esso sembrerebbe un atteggiamento difficile da sradicare, se ha condizionato il pensiero di grandi uomini che non si possono certo tacciare di sciocca ignoranza. Voltaire — che pure ha dato un importante contributo all'analisi dell'idea di tolleranza (3) — sostenne che «se l'intelligenza dei Negri non è di un'altra specie rispetto al nostro intelletto, è però di molto inferiore» (4). E così anche David Hume, che scrisse: «Propendo a ritenere che i Negri, e in generale tutte le altre specie di uomini... siano naturalmente inferiori ai bianchi» (5). E ancora Thomas Jefferson riteneva che «i Negri — siano essi una razza originariamente distinta, oppure che si è differenziata con il tempo e le circostanze — siano inferiori ai bianchi nella costituzione del corpo come dello spirito» (6).

Certo, essi non avevano a disposizione le conoscenze che l'uso di strumenti di ricerca sempre più sofisticati — in particolare, nel campo delle cosiddette differenze razziali, la genetica — mettono a disposizione dei contemporanei (7), ma in realtà non esiste un rapporto necessario e quasi automatico tra cammino della conoscenza ed eliminazione dei pregiudizi. Questi col tempo diventano qualcosa di intimo e pervadono le nostre relazioni, diventando una specie di rifugio, una cittadella murata in difesa dei propri interessi individuali. E nel conflitto fra conoscenza e interessi spesso vince la tendenza a privilegiare i secondi.

Questo rapporto tra conoscenza e tolleranza ha perciò bisogno di

intermediari che svolgano la loro azione nel tempo: da una parte la coercizione per quanto riguarda le conseguenze sociali negative del pregiudizio, e dall'altra l'educazione che condiziona le intime convinzioni di ognuno.

Ma l'educazione alla tolleranza implica il vivere insieme, implica la contiguità che permette la conoscenza reciproca. Per questo è del tutto sbagliata la tendenza, che sta prendendo piede in alcune società multiculturali e multietniche, verso la valorizzazione delle differenze attraverso la «separazione». È quello che sta succedendo, ad esempio, nella più variegata delle società del mondo moderno, la società americana, in cui al *melting pot* si contrappone una frammentazione che privilegia l'identità e i diritti dei gruppi etnici, in cui il dogma multietnico viene abbandonato, e il separatismo si sostituisce all'integrazione (8). Ma la separazione e la competizione tra gruppi non generano che mania di persecuzione e sospetto reciproco, mentre la cosiddetta *politically correctness* diventa un simbolo di tolleranza e rispetto del tutto ambiguo.

Tolleranza e diversi giudizi di valore.

Per quanto riguarda il rapporto fra giudizi di valore e tolleranza, il discorso è più complesso. Il concetto di tolleranza, in questo caso, è collegato alla disapprovazione e avversione verso qualcosa che si considera sbagliato, dato che è incoerente parlare di tolleranza nei confronti di ciò che si approva (9). In un certo senso è una sorta di indulgenza. «Indulgente, scrive Kant, è chi non odia gli altri per i loro errori. Chi è indulgente è tollerante» (10). Ma la tolleranza nei confronti di qualcosa che si considera sbagliato presenta delle ambiguità, o perlomeno pone dei problemi.

Che rapporto si instaura fra tollerante e tollerato? La tolleranza è inevitabilmente collegata al relativismo, e al limite allo scetticismo (la verità non esiste: esistono tante verità), oppure può diventare una premessa per avvicinarsi alla formulazione di verità condivise? È giusto che chi crede in una certa idea o in certi valori accetti passivamente, tollerandole, le conseguenze concrete di azioni motivate da idee o valori che non condivide? La tolleranza è una scelta «di principio» o «funzionale», ossia è un bene in sé o è legata a considerazioni di ordine pubblico e di pace sociale (coesione dello Stato)?

Per rispondere a queste domande si può iniziare collegando il concetto di tolleranza a quello di *pari dignità* delle persone e delle idee. Uno dei presupposti fondamentali della tolleranza è appunto l'uguale dignità di

tutti gli esseri umani, che perciò meritano *rispetto* in quanto tali, in quanto cioè possono essere kantianamente definiti agenti razionali, potenzialmente liberi e capaci di formare e definire la propria identità.

Ma la definizione della propria identità non è un fatto privato: essa avviene attraverso il dialogo continuo con gli altri ed implica perciò il *riconoscimento*. Mentre il rispetto è una forma di «astensione» dal giudizio ed ha come presupposto l'*uguaglianza*, il riconoscimento è un atteggiamento attivo, che spinge verso la valorizzazione della *differenza*. Proprio quest'ultima è diventata il punto di forza di quei movimenti contro le discriminazioni che caratterizzano le società pluralistiche e multiculturali del nostro tempo. Le risposte che la cultura e la politica liberaldemocratica hanno dato al problema della libertà e dell'uguaglianza sono messe in discussione sulla base della considerazione che vanno garantite non solo le libertà fondamentali (di pensiero, di parola, di stampa, ecc.) e il soddisfacimento dei bisogni fondamentali (istruzione, reddito, salute, ecc.), ma vanno garantite anche le specificità culturali di individui e gruppi che non si riconoscono nella cultura dominante. La virtù della tolleranza non dovrebbe dunque consistere solo nel «lasciar vivere» o nell'«astenersi dall'esercitare il proprio potere nei confronti delle opinioni ed azioni altrui, anche se sono diverse dalle proprie per aspetti rilevanti ed anche se le si disapprova dal punto di vista morale» (11), ma anche nel «creare delle opportunità per gli altri e fare di tutto per aiutarli a mantenere e coltivare le loro diversità» (12).

L'accento posto sulle differenze e sulla loro difesa, come già ricordato, è ciò che sta mettendo in crisi la società americana. La politica del riconoscimento si è legata all'esigenza di autoaffermazione etnica contro la nazionalizzazione culturale, alla celebrazione dell'etnia mediante lo sviluppo di una letteratura o di una storia compensatoria ispirata a risentimento o orgoglio di gruppo e basata spesso su falsificazioni (13), all'organizzazione di forme di sostegno alla comunità etnica (scuole apposite, centri di riunione esclusivi, ecc.), e alla rivendicazione di un ruolo attivo dello Stato in difesa dei diritti delle minoranze oltre che di quelli individuali, attraverso la concessione di opportunità a cui la maggioranza non dovrebbe avere diritto (14).

Ma è giusto andare in questa direzione? In realtà, sia nella storia americana che in quella europea, è stata proprio l'accentuazione e l'esasperazione delle differenze che ha portato all'intolleranza. Se il pluralismo si associa alla creazione di forme di segregazione, il positivo si tramuta in negativo, ciò che viene considerato una forma fondamentale di civiltà diventa strumento di inciviltà. Le varie forme di tribalismo che

si stanno manifestando nel mondo (a livello etnico, religioso o politico), basate sull'esigenza di partecipazione ad emozioni comuni, esclusive, rischiano di immergerci in un'atmosfera di fanatismo (15).

L'idea di tolleranza portata fino a questo limite ha come premessa una sorta di scetticismo, o *relativismo*, per cui ciò che conta per ogni uomo e per ogni gruppo è «la sua verità» (le sue idee, la sua cultura, le sue scelte morali e di vita), che non può e non deve essere influenzata né condizionata dalla «verità degli altri». E a sua volta questa premessa si fonda sulla paura dell'uniformità, dell'omogeneizzazione, che sono viste, oggi in particolar modo, come pericoli reali legati alla società della «comunicazione globale». Se la tolleranza per la diversità avesse la funzione di promuovere la scoperta della verità, ciò porterà alla fine, si teme, alla scomparsa della diversità, cioè all'unanimità (16).

Contro la necessità di pervenire a dei punti fermi unanimemente condivisi si è espressa, ad esempio, Hannah Arendt. Essa difende la diversità in se stessa e subordina la verità al pluralismo che permette un discorso senza fine fra gli uomini: l'idea tradizionale di verità, sostiene, minaccia la pluralità di prospettive in continuo mutamento e la libera scelta delle opinioni a cui aderire, e sostituisce l'infinita conversazione della politica con la singola voce di tutti gli uomini razionali (17). Perciò la tolleranza va difesa in quanto sta alla base della possibilità di discussione e di dibattito, e ciò costituisce un valore superiore alla verità.

Porre l'accento sulla diversità può dunque condurre a due sbocchi: il *fanatismo* o il *pluralismo come valore prioritario*, e dunque fine a se stesso, e ambedue, seppure in modi diversi, hanno un fondamento relativistico.

Ma esiste un terzo sbocco che, non assolutizzando la diversità, la recupera come elemento di un processo, un *processo senza fine, ma non senza punti fermi* — e questi sono quei valori la cui presenza o assenza condiziona la possibilità del dialogo infinito fra le diversità. La tolleranza, in questo caso, si basa sul concetto di fallibilismo. «Il fatto che gli esseri umani siano fallibili, scrive Popper, vuol dire che tutti possiamo sbagliare... Ma affermare questo equivale a dire che la verità esiste, e che ci sono azioni che sono moralmente giuste, o quasi giuste. Il fallibilismo certo implica che la verità e il bene non sono a portata di mano, e che dovremmo essere sempre pronti a scoprire che ci siamo sbagliati». Nel confronto fra opinioni diverse bisogna partire da questo presupposto: «Può darsi che io abbia torto e tu abbia ragione». Se coloro che si confrontano «sottoscrivono questa affermazione, ciò è sufficiente a garantire reciproca tolleranza... Ma se si vuole evitare il relativismo si

deve andare oltre. Dovrebbero dire: 'Può darsi che io abbia torto e tu abbia ragione; e se discutiamo il problema razionalmente può darsi che possiamo correggere i nostri errori e può darsi che tutti e due possiamo avvicinarci di più alla verità...'» (18).

Sulla base degli stessi presupposti si fondano le affermazioni di John Stuart Mill sulla tolleranza, che egli ritiene un mezzo per un fine, la verità. «Man mano che l'umanità avanza, scrive, il numero delle dottrine che non sono più messe in discussione o in dubbio aumenterà costantemente; e il benessere dell'umanità può quasi essere misurato dal numero e dall'importanza delle verità che sono diventate incontestabili...» (19). La tolleranza nei confronti delle opinioni diverse, per Mill, è dunque strumentale ed è in funzione di un punto d'arrivo, raggiunto il quale in un certo senso essa non ha più alcun ruolo: se il fine della tolleranza è la formazione di opinioni consolidate, una volta che queste hanno preso forma devono avere lo stesso valore per tutti.

Che non si possa fare a meno di punti fermi è dimostrato anche dalla constatazione che tutti coloro che si sono occupati del problema della tolleranza concordano sul fatto che la sua messa in pratica impone dei limiti. Non si può, ad esempio, tollerare l'intolleranza, non si può essere tolleranti verso la manipolazione dei fatti, non è tollerabile la negazione dell'uguaglianza dei diritti, ecc.

La tolleranza è dunque la premessa per il confronto e il dialogo, ma nello stesso tempo è subordinata a quei valori negando i quali viene negata essa stessa, valori che sono progressivamente emersi nel corso della storia e che, sia pure non pienamente e universalmente realizzati, tendono a diventare il fondamento del vivere in comune.

I diversi gruppi etnici e religiosi presenti nelle società multiculturali che fanno della diversità la loro bandiera, e che chiedono quel riconoscimento in senso forte che implica la concessione di diritti particolari da parte dello Stato, creano invece una contrapposizione fra diritti particolari e valori comuni, a cui pure si appellano. Le richieste di trattamento differenziato da parte dei franco-canadesi del Québec sono un esempio. Questo ha adottato diverse leggi relative alla difesa della lingua francese: una stabilisce che né i francofoni né gli immigrati possono iscrivere i propri figli a scuole di lingua inglese, un'altra impone l'uso del francese sul lavoro nelle imprese con più di cinquanta dipendenti. In nome della sopravvivenza collettiva di un gruppo il governo del Québec ha cioè imposto ai cittadini residenti delle restrizioni che da una parte sono contrarie ai contenuti della Carta canadese dei diritti adottata nel 1982, dall'altra ledono il diritto di tutti i cittadini di fare scelte libere e autonome

relative ad alcuni aspetti della loro vita (20).

Cittadinanza e appartenenza.

La logica della società multiculturale sembra generare una sorta di «scollatura... tra *cittadinanza* e *appartenenza*. L'idea democratica moderna di un'appartenenza interamente risolta nella cittadinanza, scrive Giacomo Marramao, non è più in grado di fronteggiare le sfide della società contemporanea. Sappiamo ormai che vi sono dei bisogni di *identificazione simbolica* che non possono trovare mai piena realizzazione nella sfera della cittadinanza... La virtualità di rispondere alla domanda sociale con un ampliamento degli orizzonti... della cittadinanza è data fino a quando si ha a che fare con conflitti politici (sui diritti di uguaglianza), oppure con conflitti economici e sociali (rivendicazioni di interessi o di *status*). Ma non si dà più nel momento in cui entra in campo il conflitto etico, il conflitto di valori» (21).

Ora, se è vero che stiamo assistendo un po' ovunque nel mondo alla manifestazione di questo fenomeno di frammentazione basata sul proliferare di identità «blindate», ciò che bisogna chiedersi è se la tolleranza verso la «proliferazione meccanica della logica identitaria» può spingersi fino all'accettazione passiva della disgregazione, che inevitabilmente sfocia nel conflitto, oppure se è possibile trovare un punto di equilibrio che risolva la contrapposizione fra cittadinanza e appartenenza e renda pensabile la cittadinanza multiculturale.

Il potenziale conflitto fra cittadinanza e appartenenza intesa come identificazione simbolica è stato risolto dall'ideologia nazionale, attraverso l'imposizione di una cultura unitaria e attraverso simboli mitici che hanno portato alla coincidenza della cittadinanza con l'appartenenza a una comunità nazionale resa e considerata omogenea in modo fittizio.

Ma proprio la crisi degli Stati nazionali legata alla nuova realtà che si sta profilando, al progressivo aumento dell'interdipendenza, contiene il germe di una nuova soluzione più libertaria di quel conflitto. Lo contiene in senso dialettico, perché proprio questa crisi e l'interdipendenza sono fra i fattori scatenanti del processo di disgregazione in nome della tolleranza come riconoscimento delle diversità, e ciò rappresenta la negazione della sintesi fra cittadinanza e appartenenza. Ma nello stesso tempo quei due fattori pongono una domanda a cui non si può fare a meno di dare una risposta: la domanda di quali istituzioni alternative debbano affermarsi proprio per governare la crisi e affrontare l'interdipendenza senza scatenare fenomeni di disgregazione.

Ciò che sta avvenendo in Europa, se essa riuscirà a portare a compimento la sua unificazione federale, è la risposta concreta che gli Stati europei danno a quella domanda e l'indicazione della via che dovrà percorrere il mondo intero, se non si vorrà rassegnarsi a subire le conseguenze dell'ingovernabilità dei problemi globali. Ma nello stesso tempo questa risposta conterrà un elemento politicamente e simbolicamente nuovo: il superamento della cittadinanza esclusiva.

Paradossalmente, la reazione ai pericoli di disgregazione della più avanzata società multiculturale, la società americana, può portare verso il nazionalismo. Lo stesso Arthur Schlesinger così risponde alla crisi del *melting pot*: «La storia dà il senso dell'identità. Non dobbiamo pensare che i nostri valori siano in assoluto i migliori, ma essi sono ancorati alla nostra esperienza nazionale (i documenti, gli eroi, le tradizioni, ecc.). Chi ha una storia diversa avrà valori diversi. Ma noi crediamo che i nostri siano i migliori per noi». L'antidoto contro le minacce alla coesione dello Stato è, pur con il dovuto apprezzamento per le diversità, l'esaltazione della «nazionalità americana» (22).

Al contrario in Europa la risposta ai pericoli di disgregazione sarà la formazione di uno Stato federale multinazionale, i cui cittadini potranno diventare i soggetti di una vera «rivoluzione culturale». Se — come è pensabile, vista la variegata struttura della società europea — con la Federazione europea nascerà un nuovo modello di Stato federale, più articolato rispetto al modello americano e strutturato in vari livelli di governo che diano voce e potere alle varie comunità territoriali (locali, regionali, statali e federali), ciò significherà la fine della cittadinanza esclusiva e la nascita di un nuovo concetto di identità.

La ricerca di identità «blindate» è legata al fatto che il senso di appartenenza viene collegato al bisogno di identificazione simbolica che non si ritiene soddisfatto nella sfera della cittadinanza proprio perché questa fino ad ora ha avuto il carattere dell'esclusività. Questo carattere ha comportato un ruolo pervasivo dello Stato al di là della sfera pubblica — la sfera dei diritti e doveri fondamentali dei cittadini sanciti nelle costituzioni democratiche — per invadere la sfera privata delle scelte etico-culturali. Il superamento della cittadinanza esclusiva porta alla separazione delle due sfere, abolendo tendenzialmente l'ingerenza statale nella seconda, il cui controllo è strettamente legato all'esigenza della interiorizzazione da parte dei cittadini dell'ideologia nazionale. E ciò permetterà di invertire la tendenza all'exasperata e spesso intollerante richiesta di riconoscimento delle differenze che è una delle cause della rinascita del nuovo nazionalismo tribale che si sta sviluppando nelle

nostre società.

Nello stesso tempo il modello di democrazia federale basato su diversi livelli di governo può innescare un processo virtuoso di recupero della democrazia in termini sostanziali, creando le condizioni per una società più aperta e tollerante.

I conflitti di valore nella sfera pubblica, così come i conflitti di interesse, possono essere composti senza fratture definitive e contrapposizioni non costruttive se istituzioni adeguate non solo garantiscono a tutti, attraverso la libertà e l'uguaglianza, la soddisfazione dei «bisogni primari», ma anche favoriscono il dialogo continuo come strumento per risolvere i conflitti. La tolleranza, in un quadro istituzionale adeguato, non appare più come «gentile concessione» di chi crede di avere aprioristicamente ragione nei confronti di chi ha opinioni diverse, ma come la condizione naturale di una società che ammette e dà voce a «dissensi morali rispettabili» (23). Ciò è possibile se ogni individuo, indipendentemente dal contesto culturale a cui si sente legato e dalle sue scelte di vita, può partecipare efficacemente, insieme agli altri individui, alle scelte che riguardano il mondo che egli condivide con loro. La tolleranza, in definitiva, può progressivamente diventare una pratica spontanea — e sfuggire così al pericolo di rivolgersi contro se stessa attraverso le cosiddette «politiche della differenza» — solo se gli individui-cittadini si sentiranno pienamente partecipi di progetti comuni. Se uno degli elementi essenziali delle rivendicazioni dei neocomunitari è la «ricerca compensativa di calore comunitario contro il 'grande freddo' delle istituzioni puramente procedurali delle nostre democrazie» (24), si tratta di opporsi all'attuale tendenza a definire la comunità come il «luogo» dell'identità etnica, religiosa, culturale e di definirla invece in termini territoriali, ossia come il luogo in cui gli individui, con le loro differenze, convivono e progettano insieme il loro futuro attraverso «il discorso e l'azione» (25).

L'emergere e il diffondersi della società multiculturale è in un certo senso un fenomeno «necessario», nel senso che, essendo legato all'evoluzione del modo di produrre, ad esso non si può opporsi: ciò che possiamo fare è, da una parte accertare i problemi che pone e dall'altra cercare di padroneggiarli.

Abbiamo visto come di fronte ai nuovi problemi posti dal multiculturalismo, fra cui quello della tolleranza, spesso emergono reazioni scomposte, più legate alla paura, a sentimenti immediati, che a una ricerca di nuovi criteri di giudizio e quindi di nuove soluzioni. L'affermazione di un nuovo concetto di «cittadinanza», legato alla creazione di

istituzioni federali articolate in vari livelli territoriali e di governo, può essere la soluzione per evitare di assolutizzare il bisogno di identificazione simbolica, che può portare a un fanatismo intollerante, per cercare una sintesi fra cittadinanza e appartenenza ed affermare la *cittadinanza multiculturale*.

Nicoletta Mosconi

NOTE

- (1) Hans Georg Gadamer, *Das Erbe Europas*, Francoforte, Suhrkamp Verlag, 1989 (trad. it., *L'eredità dell'Europa*, Torino, Einaudi, 1991, p. 21).
- (2) *Ibidem*, p. 97.
- (3) Voltaire, *Trattato sulla tolleranza*, Milano, Feltrinelli, 1995.
- (4) Paolo Rossi, *Naufragi senza spettatore*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 114.
- (5) *Ibidem*, p. 114.
- (6) *Ibidem*, p. 115.
- (7) Luca e Francesco Cavalli-Sforza, *Chi siamo. La storia della diversità umana*, Milano, Mondadori, 1995.
- (8) Arthur M. Schlesinger, *The disuniting of America*, New York-London, W. W. Norton & Company, p. 17.
- (9) Susan Mendus (a cura di), *Justifying Toleration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 3 e segg.
- (10) Immanuel Kant, Benjamin Constant, *La verità e la menzogna. Dialogo sulla fondazione morale della politica*, Milano, Mondadori, 1996, p. 256.
- (11) Susan Mendus e David Edwards (a cura di), *On Toleration*, Oxford, Clarendon Press, 1987 (trad. it., *Saggi sulla tolleranza*, Milano, Il Saggiatore, 1990, p. 6).
- (12) *Ibidem*, p. 21.
- (13) Arthur M. Schlesinger, *op. cit.*, p. 55.
- (14) Michael Walzer, *What It Means to be an American. Essays on the American Experience*, New York, Marsilio, 1992 (trad. it., *Che cosa significa essere americani*, Venezia, Marsilio, 1992).
- (15) Michel Maffesoli, *Le culture comunitarie*, Roma, Il Mondo 3 Edizioni, 1996.
- (16) Susan Mendus, *Justifying Toleration*, *cit.*, p. 177.
- (17) Susan Mendus, *ibidem*, pp. 183-84.
- (18) Susan Mendus e David Edwards, *Saggi sulla tolleranza*, *cit.*, p. 37.
- (19) John Stuart Mill, *On Liberty*, citato in Susan Mendus, *Justifying Toleration*, *cit.*, p. 92.
- (20) Charles Taylor, *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press, 1992 (trad. it., *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano, Anabasi, 1993, p. 76).
- (21) Giacomo Marramao, *Zone di confine*, Roma, Il Mondo 3 Edizioni, 1996, p. 46.
- (22) Arthur M. Schlesinger, *op. cit.*, pp. 137-38.
- (23) Charles Taylor, *Multiculturalismo*, *cit.*, pp. 36 e segg.

(24) Giacomo Marramao, *op. cit.*, p. 40.

(25) Hannah Arendt, *The Human Condition*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1958 (trad. it., *Vita Activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 1994).

FRANCIA E GERMANIA AL BIVIO

L'equilibrio delle aspettative fra unione e divisione.

La fine della guerra fredda e i primi tentativi di creare un sistema di sicurezza universale che comprendesse anche la dimensione ecologica ed economica, oltre che militare, hanno fatto sì che l'umanità prendesse coscienza dell'avvio di una nuova fase dei rapporti fra gli Stati. Ma la guerra del Golfo prima e la caduta di Gorbaciov con la conseguente disgregazione dell'URSS e della Jugoslavia, hanno mostrato quanto drammatico possa essere il passaggio da un sistema mondiale in cui la stabilità e la sicurezza di vaste aree erano comunque garantite dalla politica di deterrenza esercitata dalle due superpotenze, ad uno in cui l'instabilità politica, militare ed economica minacciano di estendersi al di fuori di ogni controllo. Il caso più evidente è costituito proprio dall'Europa, prima divisa in due aree di influenza che apparivano definitivamente pacificate al loro interno, oggi divisa in una regione occidentale ancora stabile ed una centro-orientale che rischia di precipitare il continente in una situazione di cronica instabilità.

Con la caduta di Gorbaciov, e quindi con la fine della prospettiva di riformare l'ONU sulla base della cooperazione sovietico-americana nel campo della sicurezza, si è indebolita l'aspettativa di costruire in tempi brevi un ordine mondiale più pacifico e sono riaffiorati in alcuni Stati l'orgoglio — è il caso degli USA, ma anche della Francia —, in altri l'angoscia — come in Germania e in Giappone — di dover assumersi delle responsabilità mondiali. Gli uni e gli altri continuano a rendere omaggio alla riforma dell'ONU, ma in concreto sono più preoccupati di non perdere privilegi o di acquisirne di nuovi piuttosto che di rendere le Nazioni Unite più efficaci e democratiche.

Mentre da un lato la globalizzazione produce crescenti attese per l'estensione dei poteri degli organismi internazionali, dall'altro lato

alimenta l'illusione che il principio territoriale del potere sia superato.

I conflitti locali ed i rischi della proliferazione nucleare e delle armi di sterminio di massa testimoniano lo stretto legame che tuttora esiste fra politica estera e fattore militare.

Questi fenomeni contraddittori e scomposti sono il sintomo della crisi di potere che ha investito l'ordine mondiale e ricordano l'agonia del sistema europeo degli Stati descritta da Dehio (1): un'agonia però che non è più causata dall'ascesa di nuove potenze, ma piuttosto dal fatto che nessun equilibrio di potere sembra ormai più possibile al di fuori della progressiva trasformazione dell'ONU in una struttura di governo mondiale. In questa situazione quali sono le possibilità d'azione politica per fare avanzare il federalismo?

Ad una simile domanda non è possibile dare una risposta senza superare la visione meramente internazionalista del liberalismo, della democrazia e del socialismo, che già due volte in questo secolo si è rivelata insufficiente per comprendere le cause profonde della crisi dello Stato nazionale e dell'anarchia internazionale. Questa visione, come ha messo in evidenza Albertini, ignorando la legge fondamentale del comportamento degli Stati, la ragion di Stato, *de facto* ne diventa prigioniera. E' solo con il federalismo che la comprensione della ragion di Stato può essere analizzata sia nei suoi aspetti teorici — relativi appunto alla politica che gli Stati conducono per garantire la propria sopravvivenza — sia nel suo aspetto ideologico — relativo al culto della nazione. L'analisi degli aspetti teorico ed ideologico della ragion di Stato mette in luce un elemento strutturale nella vita di più Stati indipendenti che entrano in relazione fra loro. Ciò può aiutare a comprendere come la globalizzazione ed il fatto che oggi giorno la ragion di Stato non si manifesti con il volto demoniaco della politica di potenza, non implicano ancora che essa abbia cessato di essere «la norma dell'azione politica, la legge motrice dello Stato» (2): certo la scelta della via che tende al perseguimento della ragion di Stato, come ricorda Meinecke, può essere «limitata dalla natura singola di Stato e di ambiente», ma finché esisteranno degli Stati indipendenti e sovrani, questi, in ogni istante, saranno governati dalla legge delle rispettive ragioni di Stato. Sempre Meinecke aveva del resto messo in guardia sul fatto che, «sotto la pressione coincidente di moventi ideali e utilitari», l'uomo di Stato può anche momentaneamente rispettare i confini del diritto e della morale. Ma che cosa accade nel momento in cui, con il venir meno di questi moventi, il potere di fare la guerra resta nelle mani di Stati indipendenti, sovrani ed armati?

Certo la ragion di Stato, intesa nel suo aspetto teorico è ormai costretta

dall'evoluzione del modo di produrre ad operare tenendo conto anche della necessità dell'unità del genere umano.

Tuttavia la crescente interdipendenza economica e politica fra gli Stati *limita* il grado di libertà di scelta della ragion di Stato, *ma non l'annulla*. Le politiche di integrazione regionale e mondiale sono entrate a far parte del calcolo della ragion di Stato: in diverse regioni del mondo, e in primo luogo in Europa occidentale, proprio in nome della *Salus populi, suprema lex*, gli Stati hanno dovuto già accettare il trasferimento di parte della sovranità nazionale ad un livello superiore (come è accaduto sul terreno monetario nell'Unione europea). Tutto ciò non è però ancora sufficiente per spostare l'equilibrio delle aspettative delle politiche estere e di sicurezza nazionali verso la costruzione della pace. Certamente ci sono dei segnali del diffondersi nel mondo dell'esigenza di una maggiore giustizia e capacità di polizia a livello internazionale. Ma questa esigenza si scontra poi in ultima istanza con il fatto che, nonostante l'accresciuta fiducia reciproca, gli Stati non possono escludere la guerra dalle possibili scelte che potrebbero compiere. Questo spiega perché essi stanno riformando e ristrutturando i sistemi di difesa ed i rispettivi eserciti, ma non li stanno abolendo. In una fase di transizione come quella che stiamo vivendo, questa politica può conciliarsi con l'esigenza del rafforzamento delle funzioni di polizia internazionale degli eserciti nazionali. Inoltre, come hanno mostrato le crisi del Golfo, della ex-Jugoslavia, del Medio Oriente, della Somalia e del Rwanda, non è possibile promuovere alcuna politica di *peace-keeping* o di *peace-making* senza disporre di forze di intervento equipaggiate al meglio della tecnologia e senza un efficiente apparato militare capace di trasportare, spostare e proteggere consistenti contingenti militari. Proprio per questo l'aspettativa che oggi tende a radicarsi è quella che fa affidamento sulle uniche potenze ancora in grado di svolgere questi compiti globali: gli USA e le coalizioni di eserciti nazionali. Si tratta però di un'aspettativa a breve termine, che si scontra con l'impossibilità per gli USA di continuare a svolgere a lungo questo ruolo di *leadership*, e che in definitiva non offre alternative al ritorno all'anarchia internazionale, cioè ad un sistema in cui, come ammoniva Lord Lothian, il *time-table* militare dominerebbe inevitabilmente le scelte degli Stati.

L'unica alternativa a questa prospettiva starebbe nel rafforzamento immediato — in primo luogo in Europa — dei processi di unificazione regionale nell'ambito di un processo di riforma dell'ONU. Solo così, infatti, il *time-table* politico, quello della pacificazione internazionale, potrebbe dominare le scelte delle ragioni di Stato e creare un diverso

equilibrio delle aspettative.

L'incertezza e le contraddizioni delle politiche estere e di sicurezza degli Stati, riflettono dunque i dubbi sull'esito della lotta contro il tempo per consolidare i capisaldi del processo di unificazione del genere umano prima che subentri la rassegnazione al caos.

I capi di Stato e di governo e le opinioni pubbliche nazionali più irresponsabili confondono questi momenti di transizione con l'aprirsi di un'era di maggiore libertà di scelta in politica estera, contribuendo così ad anticipare e ad aumentare i rischi di anarchia. Quelli più avveduti, ma preoccupati di conservare il potere nazionale, cercano pragmaticamente di tenere aperte tutte le strade (3). In questo quadro, sia sul piano culturale che sul piano politico, il federalismo resta l'unico strumento per comprendere i rischi che corriamo, e per battersi per la realizzazione della pace.

Sulla base di queste considerazioni generali è possibile analizzare il futuro della politica estera europea e il ruolo di Francia e Germania, a partire dalle conseguenze della rivoluzione scientifica e tecnologica per quanto riguarda i problemi della sicurezza.

Innovazione tecnologica e crisi delle leaderships mondiali.

L'innovazione ha contribuito a mettere in crisi la strategia del confronto bipolare basata sulla corsa agli armamenti, ma non è in grado, da sola, di abolire il rischio della guerra.

Per decenni, dopo la fine della seconda guerra mondiale, lo sviluppo scientifico e tecnologico è stato alimentato, negli USA come in URSS, dalla ricerca e dalle applicazioni in campo militare. La rivoluzione dell'alta tecnologia, a partire dal 1945, sarebbe stata impensabile senza l'influenza della politica militare. Ma a partire dagli anni Ottanta questo non è stato più vero (4). In quegli anni paesi che erano rimasti ai margini del confronto militare, come la Germania, ma soprattutto il Giappone, hanno incominciato ad acquisire considerevoli vantaggi sul piano dell'innovazione tecnologica in settori considerati fino ad allora strategici per il perseguimento della *leadership* mondiale, come l'elettronica e le comunicazioni. La capacità di innovazione tecnologica americana, che pure manteneva un ampio margine di vantaggio su quella sovietica, era ormai seconda a quella giapponese. La consapevolezza di ciò si manifestò in modo chiaro sia negli USA che in URSS.

Negli USA l'amministrazione Reagan tentò, con il progetto di guerre stellari, di rimettere in moto il circuito virtuoso dello sviluppo dell'inno-

vazione finanziando ambiziose e costose ricerche in campo militare. Ma il progetto reaganiano non ebbe gli effetti sperati sull'industria civile: alcune delle maggiori imprese americane rifiutarono addirittura le commesse del Pentagono, perché accettarle avrebbe significato impiantare, per motivi di segretezza, poco convenienti catene di produzione parallele a quelle civili.

Nel frattempo in URSS Gorbaciov cercava di smantellare un sistema burocratico ed accentrato che aveva fino ad allora impedito la creazione di qualsiasi collaborazione fra l'industria militare e quella civile. Nel 1987, mentre negli USA erano già attivi milioni di computers, nell'URSS si facevano ancora piani per produrne solo alcune decine di migliaia all'anno. Al momento dell'insediamento di Gorbaciov, il *computer-gap* accumulato dall'URSS nei confronti degli USA era ormai stimato in 10-15 anni. Non fu dunque un caso se nel suo discorso al XXVII Congresso del PCUS Gorbaciov indicò l'ambizioso obiettivo di ridurre questo *gap* entro il 1990 (5). In URSS, più drammaticamente che negli USA, diventava evidente come la diffusione dell'innovazione tecnologica nella produzione civile nel campo delle tecnologie di punta (semiconduttori, computers, industria aeronautica) aveva progressivamente ridotto il ruolo delle spese militari come forza propulsiva nel campo dell'innovazione. Come sappiamo, l'URSS non ha retto a questa sfida.

Ma anche per gli USA si è posto il problema di rivedere la propria politica industriale militare. L'Amministrazione Clinton ha infatti dovuto ammettere l'impossibilità di mantenere la *leadership* mondiale come superpotenza senza perseguire una *leadership* tecnologica in campo civile. In questo contesto, ciò che era discusso da decenni solo sul piano teorico, venne tradotto in una strategia, quella del *dual-use*, che ammetteva la crescente dipendenza del settore della difesa dalle tecnologie sviluppate per usi civili (6). A seguito di questa presa di coscienza, nel 1994 venne impressa una svolta decisiva nel sistema di approvvigionamento della difesa USA, quando il Ministero della Difesa riconobbe la supremazia delle specifiche e degli *standards* militari rispetto a quelle dell'industria civile. L'obiettivo del governo federale americano non è dunque più quello di promuovere l'innovazione attraverso i progetti militari, bensì quello di «facilitare l'inserimento di tecnologie commerciali nei sistemi militari» (7). Ma una simile scelta implica l'incentivazione della ricerca e dello sviluppo di tutte le applicazioni e le produzioni di nuove tecnologie da parte dell'industria civile, con il conseguente abbandono della produzione di costosi ed inutili prototipi militari (8). Per gli USA la potenza militare torna così ad essere subordinata, come alla

vigilia del loro ingresso nella prima guerra mondiale, al sistema produttivo civile (9).

Ma la promozione delle capacità produttive nell'alta tecnologia per usi civili ha oggi delle implicazioni militari internazionali che i singoli Stati non sono in grado di governare. Da un lato ogni avanzamento sulla strada del modo di produrre scientifico e tecnologico implica una sempre maggiore circolazione delle informazioni sui progressi tecnici e scientifici conseguiti in tutto il mondo. D'altro lato la scomparsa delle barriere che per decenni hanno ostacolato la libera circolazione dei frutti dell'innovazione tecnologica rischia di accentuare il problema della proliferazione delle tecnologie militari più avanzate in quei paesi che, aspirando ad una politica di potenza, costituiscono i principali focolai dell'instabilità.

In questo quadro l'Europa è chiamata a svolgere un ruolo cruciale. Essa deve scegliere tra due alternative: o diventare una colonia sia sul piano tecnologico che politico e militare, oppure dotarsi delle istituzioni adeguate per diventare un soggetto attivo e positivo della politica internazionale.

Il futuro della politica estera europea e la ragion di Stato francese e tedesca.

In un mondo in cui le minacce alla sicurezza si moltiplicano e in cui la potenza di uno Stato non si misura semplicemente in termini di capacità militare, ma anche di capacità economiche e di potenziale innovativo, gli Stati europei presi singolarmente non hanno futuro. L'Europa degli Stati nazionali ha da tempo perso la *leadership* militare, ed ha accumulato preoccupanti ritardi sul terreno dell'innovazione tecnologica. Mentre alla fine del XVIII secolo la rivoluzione industriale si era irradiata nel mondo a partire dall'Europa, la rivoluzione dell'alta tecnologia è migrata prima in America e poi in Asia a partire dal 1945.

La Francia e la Germania, che sole in Europa hanno tentato di difendere nel dopoguerra, la prima la propria sovranità militare e la seconda la *leadership* scientifica e tecnologica, sono oggi di fronte ad una scelta: contribuire a rendere efficace la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, mettendo così definitivamente in secondo piano le aspirazioni nazionali, oppure rassegnarsi ad un inevitabile declino.

Nell'arco di dieci anni la Francia non sarà più fra le prime dieci potenze economiche mondiali e forse nemmeno fra le maggiori potenze nucleari, mentre il futuro della Germania è legato allo sviluppo della

situazione ai suoi confini orientali. Di fronte a queste prospettive la conclusione di Chirac è stata che solo giocando un ruolo d'iniziativa in campo militare a livello europeo la Francia potrà garantirsi un futuro di pace e di prosperità (10). E' in questa ottica che è maturata la decisione francese di riformare il servizio nazionale di leva e di concentrare le risorse nazionali sull'adattamento della politica di dissuasione nucleare ad un quadro mondiale ancora in trasformazione. Una dissuasione che non può evidentemente non tener conto delle esigenze dei vicini, ed in primo luogo della Germania (11): «La dimensione europea s'impone innanzitutto per le nostre forze armate tradizionali, che devono essere in grado di intervenire, ogni volta che sarà necessario, in un quadro europeo ed interalleato. L'esercito professionale di domani, in termini di mobilità e disponibilità, ci permetterà di rispondere meglio alle esigenze della nostra sicurezza, ma anche a quelle dell'Europa e dell'Alleanza atlantica. Ma la dimensione europea appare anche nel campo della dissuasione nucleare... Non si tratta di sostituire una garanzia francese o franco-britannica alla dissuasione americana. Noi vogliamo un rafforzamento della dissuasione globale. Questa cooperazione si iscrive nella prospettiva di una *dissuasion concertée*. Non si tratta né di allargare unilateralmente la nostra dissuasione né di imporre un nuovo trattato ai nostri *partners*. Si tratta di trarre tutte le conseguenze di una comunità di destino, di una interazione crescente dei nostri interessi vitali. Tenendo conto delle difficoltà che esistono su questo terreno in Europa, non proponiamo una formula già pronta, ma una marcia graduale, aperta ai *partners* che vogliono impegnarsi con noi... Bisogna mettere fine a ciò che viene percepito dal resto del mondo come l'impotenza europea».

Questa ammissione della crescente complementarietà fra interessi francesi, europei e mondiali sembrerebbe preludere ad una definitiva ammissione della necessità di superare la sovranità nazionale assoluta. Ma questo passo è difficile da compiersi da parte di uno dei custodi delle vestigia della sovranità nazionale, quale è in definitiva il Presidente della Repubblica francese. L'obiettivo di Chirac, questo è ciò che traspare dal suo discorso, è quello di prendere tutte quelle decisioni che lascino anche ai suoi successori, pur in un quadro in movimento, un sufficiente e autonomo margine di manovra in campo internazionale.

Nell'analisi di Chirac la visione europea continua ad includere la prospettiva di una Francia «potenza a vocazione mondiale», capace di contribuire alla buona organizzazione di «un mondo veramente multipolare», in cui non è chiaro se uno dei poli dovrà essere la Francia o l'Europa.

La proposta del Presidente Chirac di riforma del servizio nazionale è emblematica delle contraddizioni e della debolezza in cui si dibatte lo Stato nazionale anche per quanto concerne l'abolizione della coscrizione obbligatoria. Infatti, mentre da un lato Chirac riconosce l'inadeguatezza della coscrizione obbligatoria, d'altro lato non riesce a rispondere pienamente all'esigenza di sostituirla con un'istituzione che educi il cittadino alla nuova dimensione della sicurezza collettiva. Questa ambiguità è evidente nel passaggio del discorso con il quale, il 28 maggio scorso, il Presidente Chirac ha annunciato ai Francesi che «la coscrizione tradizionale non risponde più alle esigenze di un esercito moderno in un grande paese moderno». Chirac in quell'occasione ha così proseguito: «Nell'ultimo secolo la coscrizione obbligatoria ha mescolato nella fratellanza delle caserme giovani di tutte le condizioni, di tutte le regioni. Se il servizio nazionale è progressivamente divenuto inadeguato, è mio dovere difendere l'ideale repubblicano al quale si rifà, che è un ideale di uguaglianza, di solidarietà e di patriottismo. E' per questo che auspico che ogni giovane, senza eccezione, nel momento in cui diventa maggiorenne, viva un incontro con la nazione. Questo incontro permetterà di fare un bilancio generale del livello d'educazione raggiunto dai giovani francesi. Avrà come scopo quello di aprire delle nuove vie per favorire l'inserimento dei giovani in difficoltà. Sarà l'occasione per una informazione civica sul funzionamento della nostra democrazia e delle nostre istituzioni, sul rispetto dei diritti dell'uomo, sull'imperativo della nostra sicurezza. Questi giorni permetteranno di proporre ai giovani le diverse forme di servizio in cui potranno volontariamente impegnarsi. La durata di questo volontariato sarà variabile: nove mesi o forse meno, a seconda delle specialità». Il servizio volontario potrà essere esercitato nei campi del rafforzamento della sicurezza (esercito, *gendarmérie*, polizia, protezione ambientale e pompieri), del potenziamento della solidarietà nazionale relativa alla salute pubblica (quartieri, ospedali, scuole, associazioni varie), e della cooperazione internazionale.

Dunque, proponendo un servizio nazionale civile/militare volontario e non più obbligatorio Chirac ammette implicitamente la debolezza dello Stato francese. Da tempo la Francia non è più il quadro statuale adeguato per promuovere gli ideali universali della rivoluzione francese o per forgiare, attraverso l'esercito e la scuola, il cittadino-soldato necessario agli Stati nazionali per perseguire le rispettive ragioni di Stato. La Francia, al pari degli altri paesi europei, non ha più l'autorità morale e politica per costringere o convincere i propri cittadini a servire in modo disinteressato il proprio paese.

Le preoccupazioni sull'evoluzione dell'ordine mondiale dopo la fine della guerra fredda sono alla base anche delle riflessioni degli esponenti del governo tedesco. La fine del confronto fra i blocchi militari, dopo una iniziale speranza di maggiore sicurezza per tutti i popoli, ha aperto la strada ad una serie di drammatici conflitti locali e al rischio di una nuova fase nella proliferazione delle armi di distruzione totale. La Germania è il paese più interessato ad una stabilizzazione del quadro mondiale. Come ha riconosciuto il Ministro Rùhe, «l'era della politica di potenza è finito in Europa. Il nemico oggi si chiama instabilità e le strategie per difendersi da esso non devono essere pensate per un confronto militare, ma per promuovere l'integrazione... Il confine orientale della Germania è anche il confine fra la stabilità e l'instabilità. Questo confine non può durare a lungo. O esportiamo stabilità oppure importeremo instabilità» (12).

Ma in attesa di una riforma della NATO e del completamento dell'unificazione politica dell'Europa la Germania ambisce a svolgere un ruolo militare che sia all'altezza della sua potenza economica. Per questo il Ministro Rùhe dichiara l'impossibilità di smantellare il sistema della leva obbligatoria, che dà alla *Bundeswehr* la possibilità di mobilitare 340.000 uomini in tempo di pace e 700.000 in caso di guerra. Questa impostazione contrasta però palesemente con l'attuale tendenza dei giovani tedeschi a preferire il servizio civile a quello militare: il numero di obiettori di coscienza supera ormai quello dei giovani arruolati.

E' in questo complesso quadro che la Francia e la Germania hanno manifestato la volontà di porre la politica estera e di sicurezza comune al centro della revisione del Trattato di Maastricht. Ma mentre la Germania punta all'obiettivo dell'unione politica federale dell'Europa, la Francia mette l'accento sul rafforzamento del ruolo del Consiglio europeo in materia di difesa, mantenendosi quindi nell'ambito delle politiche intergovernative. La Francia da un lato non vuole rinunciare alla propria sovranità in campo nucleare, ma dall'altro lato sa di non poter fare a meno dell'Europa per rendere credibile la propria forza limitata di dissuasione. La Germania dichiara di non volere assumere responsabilità nucleari, attraverso per esempio una forma di politica nucleare concertata con la Francia, ma allo stesso tempo sa di non poter rinunciare all'ombrello nucleare francese, non può abolire la coscrizione obbligatoria senza avere delle garanzie europee, ed è tentata di rafforzare il suo *status* di media potenza entrando a far parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Nel momento in cui gli USA manifestano l'intenzione di diminuire la loro presenza militare — e nucleare — in Europa, il destino della sicurezza europea sembra momentaneamente tornare nelle mani delle ex

potenze europee, le quali tuttavia si scoprono inadeguate ad assolvere questo compito ed oscillano quindi fra la tentazione di perseguire delle velleitarie politiche nazionali indipendenti e la rassegnazione a un ruolo subalterno alla politica americana. Ma i rischi connessi alla proliferazione nucleare e ai conflitti locali, con le conseguenze sempre più dirompenti sul piano degli equilibri e della sicurezza anche in regioni confinanti con l'Unione, rende ormai molto rischiose sia le vie nazionali che quelle subalterne all'America. Così il calcolo della ragion di Stato di Francia e Germania deve tenere aperta una terza via, quella europea, per garantire più *chances* a Francesi e Tedeschi di avere un ruolo nel definire il nuovo quadro di sicurezza mondiale. Il problema diventa dunque quello di stabilire se in questo momento basti semplicemente tenere aperta questa via o se invece non occorra accelerare la creazione di un vero Stato federale dotato di tutte le competenze in materia di politica estera e di sicurezza (13).

Franco Spoltore

NOTE

(1) Ludwig Dehio, «L'agonia del sistema degli Stati», in Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo*, Milano, Angeli editore, 1973.

(2) Friedrich Meinecke, «L'idea della ragion di Stato nella storia moderna», in Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo*, Milano, Angeli editore, 1973.

(3) Come aveva osservato il Presidente americano Richard Nixon, «quando si tratta della sicurezza nazionale, ogni presidente è semplicemente un anello di una catena. Ogni amministrazione eredita una potenza. E gli investimenti fatti dalle precedenti amministrazioni definiscono il quadro dei cambiamenti che è possibile fare nel breve termine... Io sono profondamente consapevole del fatto che le mie decisioni influenzeranno la possibilità d'agire dei miei successori per garantire la sicurezza della nazione. Ma sono altrettanto consapevole del fatto che non posso prevedere — e posso solo avere un'idea imperfetta in proposito — le crisi che i miei successori dovranno fronteggiare. Perciò non mi resta che rafforzare questo anello della catena». Si veda in proposito il suo Rapporto al Congresso del 25 febbraio 1971.

(4) Si veda in proposito il libro di Konrad Seitz, *Europa: una colonia tecnologica?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1995.

(5) David A. Wellman, *A Chip in the Curtain*, Washington, National Defense University Press, 1989.

(6) Rapporto del Presidente USA Bill Clinton, *Technology for America's Economic Growth. A New Direction to Build Economic Strength*, Washington, febbraio 1993.

(7) Cfr. Ministero della Difesa USA, *Acquisition Reform: A Mandate for Change*, Washington, febbraio 1994: «La nazione deve provvedere ad aumentare velocemente le proprie capacità industriali per soddisfare le esigenze militari in caso di crisi».

(8) Ugo Farinelli, *Scorie di guerra fredda*, Roma, EDIESSE, 1996.

(9) E' infatti solo a partire dall'ingresso degli USA nella prima guerra mondiale che l'economia americana viene fortemente condizionata dall'economia di guerra. Agli inizi di questo secolo, la maggiore capacità produttiva industriale civile meccanica in Nord America, aveva *ipso facto* messo a disposizione dello scarno arsenale militare USA un potenziale enorme, che infatti consentì nel giro di pochi mesi l'invio sull'altra sponda dell'Atlantico di due milioni di uomini equipaggiati per la guerra, tre quarti dei quali in soli cinque mesi.

(10) Si veda in proposito il *Discours du Président de la République Jacques Chirac devant l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale*, Parigi, 8 giugno 1996.

(11) Il vertice franco-tedesco di Digione del 5 giugno 1996 ha sancito la volontà della Francia e della Germania di approfondire sempre di più la cooperazione nel campo della difesa. Nel corso della conferenza stampa congiunta del Presidente Chirac e del Cancelliere Kohl quest'ultimo ha detto: «Il Presidente Chirac mi ha informato molto tempestivamente della sua intenzione di riformare l'esercito... E' stato finora molto rassicurante poter contare sulle armi nucleari francesi per proteggere la sovranità tedesca. Questo non è stato in contraddizione con ciò che si è fatto e ciò che si fa nel quadro della NATO. Ne parleremo. Per il momento la Germania non vuole esercitare alcun diritto di controllo sulle armi atomiche francesi. Questo non è il nostro obiettivo».

(12) Si vedano in proposito gli interventi del Ministro degli Esteri Klaus Kinkel in *NATO Review*, 26 aprile 1996, e del Ministro della Difesa Volker Rühle alla *John Hopkins School for Advanced International Studies*, 30 aprile 1996.

(13) Il ministro degli esteri francese, Hervé de Charette, ha dichiarato, a proposito del ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, che si tratta di «stabilire come assicurare la rappresentanza popolare in un sistema in evoluzione» in cui «l'Unione europea non è ancora gli Stati Uniti d'Europa» (*Seminaire Franco-Allemand, point de press conjoint*, Parigi, 2 ottobre 1996). Il problema, anche per la politica estera e della sicurezza, sta proprio in questi termini: la Francia e la Germania stanno lavorando per una transizione verso gli Stati Uniti d'Europa o per mantenere questa situazione pericolosamente ambigua? Questa ambiguità non viene risolta dalle dichiarazioni e dalle posizioni che la Francia assume. Sempre il ministro Hervé de Charette non vede per esempio la contraddizione fra considerare normale che il processo di unificazione europea porti alla redazione di una Costituzione europea con il contributo sia dei parlamenti nazionali che del Parlamento europeo ed escludere uno sbocco statutale europeo quando definisce gli Stati Uniti d'Europa «une utopie dangereuse» (*Discours du Ministre des Affaires Etrangères M. Hervé de Charette sur la relation Franco-Allemande*, Berlino, 7 ottobre 1996).

L'azione federalista

PER UN'ASSEMBLEA COSTITUENTE EUROPEA *

1. E' noto che l'uropeismo dei governi dell'Unione è di intensità assai diversa. Mentre sembra accertata l'esistenza di un consenso sufficiente a realizzare l'Unione economica e monetaria per la data fissata, lo stesso non si può dire per quanto riguarda la riforma delle istituzioni dell'Unione. Alcuni governi credono sinceramente, sulla base dell'esperienza, nella necessità di superare il meccanismo decisionale intergovernativo, di estendere l'ambito del voto a maggioranza e di democratizzare l'Unione. Altri sono decisamente contrari. Questa è la ragione per la quale la Conferenza intergovernativa è del tutto incapace di trovare un accordo su tutte le questioni istituzionali di una certa importanza. Del resto era stata proprio la previsione di questa incapacità a far nascere l'idea del *nucleo solido*, formato dai quei paesi i cui governi fossero stati pronti ad andare comunque avanti, spingendo così gli altri — o alcuni di essi — a seguirli.

2. L'idea di un nucleo solido ha un senso soltanto se coincide con quella della fondazione di un primo embrione di *Unione federale europea*, che comporti un reale trasferimento di sovranità dagli Stati membri all'Europa — anche se, in una prima fase, limitatamente alle competenze di natura economica. Ma assai pochi — o nessuno — dei governi coinvolti nel processo sono pronti a riconoscere questa verità. Molti tra di essi si nascondono dietro la formula priva di senso di una «cooperazione rafforzata», come se i recenti avvenimenti europei non fossero la prova del totale fallimento del metodo della cooperazione intergovernativa in

* Documento di riflessione presentato da Francesco Rossolillo, Presidente dell'Unione europea dei federalisti, al Comitato federale dell'UEF, tenutosi a Lussemburgo nei giorni 30.11 e 1.12 1996.

quanto tale. Di fatto, se si perde di vista l'obiettivo di un reale trasferimento di sovranità dagli Stati membri all'Europa (cioè della fondazione della *Federazione europea*) e quindi non si acquista la chiara percezione di quello che deve essere il punto di rottura del negoziato, si finisce involontariamente per accettare la logica del compromesso, il che significa lasciarsi trascinare sul terreno degli anti-europei. Per questo, fino a che le cose resteranno al punto in cui sono ora, la costituzione di un nucleo solido sembra assai improbabile.

3. Resta il fatto che una riforma democratica e federale delle istituzioni dell'Unione è urgente. L'Unione economica e monetaria dovrà entrare in vigore nel 1999, ed è impensabile che essa possa funzionare a lungo senza un vero governo economico dell'Europa e senza un forte grado di legittimità popolare. L'allargamento dell'Unione non può attendere. Lo stallone della Conferenza intergovernativa non può essere accettato per un tempo indefinito da una parte dei governi che vi partecipano, anche se quasi nessuno di loro (con l'eccezione del Cancelliere Kohl) è in grado di vedere una via per uscire dalla crisi. Le tensioni tra i governi europei sono destinate a crescere. Ci stiamo avvicinando ad una crisi di gravi proporzioni che, se non verrà affrontata in modo adeguato, produrrà conseguenze disastrose.

4. La verità è che la Federazione europea, sia nel quadro di un nucleo solido che in un quadro più largo, non nascerà senza il sostegno del popolo. L'Europa non può essere il risultato di una conquista, né essere imposta da una potenza esterna. *Essa può essere soltanto il risultato dell'esercizio del potere costituente del popolo delle nazioni europee.* Ciò non significa che i governi non abbiano un ruolo importante da giocare. Alcuni di essi sono decisamente europeisti. Ma, da soli, essi non hanno la forza né la determinazione indispensabili per renderli capaci di consentire al necessario abbandono di sovranità. Per questo, di fronte ad una crisi, la sola via d'uscita per i più consapevoli tra di essi non potrebbe essere che quella di far ricorso al popolo promuovendo la convocazione di un' *Assemblea costituente europea*. Questa potrebbe coincidere con il nuovo Parlamento europeo che sarà eletto nel 1999 (sempre che l'elezione sia preceduta da una campagna elettorale che abbia come tema dominante la fondazione di uno Stato federale europeo e l'elaborazione della sua costituzione), o con una sua parte, o con un' *Assemblea* formata da membri del Parlamento europeo e da membri dei parlamenti nazionali; o potrebbe venire eletta dal popolo con il mandato espresso di svolgere

questo compito.

5. A ciò si deve aggiungere che la natura politica dell'Unione che emergerà dagli avvenimenti dei prossimi anni non dipenderà esclusivamente dal tipo di assetto istituzionale che essa riceverà, per quanto importante esso sia. Un vero trasferimento di sovranità è soprattutto una questione di consenso, legata al fatto che il principale teatro della lotta politica sia o meno trasferito dalle nazioni all'Unione. Ne discende che la natura della futura Unione europea dipenderà strettamente dal modo in cui essa nascerà. Un atto di fondazione consistente nell'espressione di una forte volontà popolare potrà dare vita anche a istituzioni imperfette, mentre delle buone istituzioni che non siano sostenute dal consenso popolare correrebbero il rischio di rimanere dei gusci vuoti. Non avremo mai una Federazione europea dotata di una vera legittimità senza un atto costituente compiuto in ultima istanza dal popolo europeo.

6. A ciò si obietta che l'opinione pubblica non è ancora matura, che atteggiamenti euroscettici sono diffusi tra i cittadini di tutti gli Stati europei. Ma l'opinione pubblica riflette, almeno in parte, la miopia e la timidezza dei governi e dei partiti politici nazionali, che concentrano la loro attenzione su piccoli problemi nazionali e rifuggono dal porre il problema europeo nei suoi termini reali. Questo atteggiamento a sua volta è fortemente amplificato dai *media*. Tutti questi attori hanno contribuito attivamente a diffondere l'idea che l'Europa sia un mostro burocratico, dal quale i cittadini hanno soltanto il problema di difendersi, e non un grande compito che essi sono chiamati a realizzare. L'opinione pubblica viene largamente condizionata in senso nazionale dall'insieme di queste influenze. In questo modo sembra che ci troviamo in un circolo vizioso. La timidezza dei governi alimenta l'inerzia dell'opinione pubblica e viceversa.

7. Se non vi fosse alcuna via d'uscita da questo circolo vizioso, l'impresa dell'unificazione europea sarebbe inevitabilmente condannata al fallimento. Ma di fatto la storia è stata il teatro di innumerevoli cambiamenti radicali, nei quale le idee — che in quanto tali non hanno potere — hanno prevalso sui poteri esistenti: e ognuno di questi cambiamenti si è verificato grazie alla rottura di un circolo vizioso. La verità è che la necessità dell'unità politica dell'Europa è presente nella coscienza dei cittadini, anche se in modo indistinto, a dispetto della cortina fumogena creata dalla politica nazionale e dai *mass media*. Il popolo delle nazioni

europee sta maturando. In tempi normali esso non ha coscienza di sé e della propria identità, ma una crisi grave potrebbe spingerlo ad acquisirla. Esso potrebbe essere mobilitato da una minoranza attiva e diventare un attore decisivo nella vicenda.

8. Perché questo accada, bisogna che qualcuno prenda l'iniziativa prima della crisi e incominci a diffondere le parole d'ordine giuste. Questo ruolo spetta ai federalisti. Essi devono lanciare una campagna in favore di una *Assemblea costituente europea*. In un primo tempo la loro iniziativa non sarà popolare, e comunque sarà accolta con indifferenza. Le loro intenzioni non saranno capite e il loro lavoro passerà inosservato come quello della talpa hegeliana, che scava gallerie sotto le fondamenta dei castelli del potere, minandone la solidità. Ma il destino dei federalisti è quello di tutti gli innovatori, che non devono limitarsi a prendere atto dello stato della pubblica opinione così com'è, ma devono cercare pazientemente di cambiarla. Se la loro causa è giusta, essi saranno a poco a poco capiti e sostenuti, troveranno alleati potenti e la loro impresa sarà finalmente coronata dal successo.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

NICOLETTA MOSCONI, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

LORENZO PETROSILLO, Movimento federalista europeo, Monza.

JOHN PINDER, Presidente del Federal Trust (Londra), Presidente d'onore dell'Unione europea dei federalisti.

FRANCESCO ROSSOLILLO, Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

ELIO SMEDILE, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

FRANCO SPOLTRE, membro della Direzione del Movimento federalista europeo.

INDICE ANNO XXXVIII (1996)

EDITORIALI

<i>Se non si fa l'Europa</i>	pag.	3
<i>Fine della politica?</i>	»	86
<i>Il lungo cammino verso la Federazione mondiale</i>	»	159

SAGGI

ALI A. MAZRUI, <i>Democrazia, regionalismo e pax africana</i>	»	15
SERGIO PISTONE, <i>Il Club di Firenze e la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht</i>	»	91
JEAN-FRANCIS BILLION, <i>I Movimenti mondialisti dal 1955 al 1968</i>	»	111
JOHN PINDER, <i>L'idea del governo federale di Wheare e l'Europa oggi</i>	»	166
LORENZO PETROSILLO, ELIO SMEDILE, <i>Alla ricerca delle origini del federalismo moderno: il Covenant nell'esperienza storica americana</i>	»	191

NOTE

<i>Il processo di integrazione latino-americana</i> (Jean-Francis Billion)	»	27
<i>Diritto alla giustizia e diritto alla pace</i> (Franco Spoltore)	»	45
<i>Internazionalismo e educazione</i> (Silvia Sandrini)	»	134

Tolleranza e società multiculturale (Nicoletta Mosconi) » 208

Francia e Germania al bivio (Franco Spoltore) » 218

L'AZIONE FEDERALISTA

Per un'Assemblea costituente europea (Francesco Rossolillo) » 229

TRENT'ANNI FA

MARIO ALBERTINI, *La strategia della lotta per l'Europa* » 55

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

Dante Alighieri (a cura di Antonio Padoa-Schioppa) » 148

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1992

Editoriali

L'Europa dopo la caduta di Gorbaciov.

Federalismo e regionalismo.

Dalle regole comuni al governo mondiale dell'ecologia.

Saggi

Sergio Pistone, La politica di sicurezza dell'Unione europea.

Hilary F. French, Dalla discordia all'accordo.

Alberto Majocchi, La proposta comunitaria di una tassa energia/carbonio.

Pape Amadou Sow, Economia internazionale, povertà e desertificazione.

Note

Realismo, opportunismo e pensiero innovativo.

La comunità mondiale dopo il crollo dell'URSS.

Alcune riflessioni sulla strategia per la Federazione europea.

Trent'anni fa

Un progetto di Manifesto del federalismo europeo.

Il federalismo nella storia del pensiero

Karl Jaspers.

Anno 1993

Editoriali

Cittadinanza europea e identità post-nazionale.

L'Europa e la crisi jugoslava.

Interdipendenza e identità culturale.

Saggi

Guido Montani, Micronazionalismo e federalismo.

John Pinder, Cinquant'anni del Movimento federalista europeo.

Maurice Duverger, Manifesto di Milano.

Antonio Padoa-Schioppa, Quale costituzione per l'Europa?

Note

Il federalismo latino-americano.

Cittadinanza europea, cittadinanza cosmopolitica e democrazia internazionale.

Trent'anni fa

Mario Albertini, Per un uso controllato della terminologia nazionale e supernazionale.

Il federalismo nella storia del pensiero

Arnold J. Toynbee.

Il Movimiento Pro Federación Americana.

Anno 1994

Editoriali

L'allargamento dell'Unione europea.

Il neofascismo al governo in Italia.

I tempi dell'unificazione europea.

Saggi

Franco Spoltore, Il futuro della scuola nell'era del modo di produrre scientifico e dell'unificazione mondiale.

Guido Montani, Cittadinanza europea e identità europea.

Domenico Moro, Il problema del sottosviluppo nell'era dell'unificazione mondiale.

Note

Educazione e formazione nel Piano Delors.

La sfida per l'Europa della riduzione dell'orario di lavoro.

L'identità individuale tra ideologia e ragione.

L'Agenda for Development di Boutros Boutros-Ghali.

Interventi

Sergei A. Beliaev, Il federalismo nel recente dibattito costituzionale in Russia.

Wolfgang Wessels, Strategie del dopo Maastricht.

Trent'anni fa

Mario Albertini, La difesa dell'Europa e il significato delle armi nucleari.

Il federalismo nella storia del pensiero

Abbé de Saint-Pierre.

Anno 1995

Editoriali

La Turchia e l'Europa.

Crisi della democrazia e crisi della politica estera.

L'Europa al bivio.

Saggi

Marita Rampazi, Tempo di lavoro, tempo scelto e federalismo.

Karl Lamers, Un nucleo federale per unire l'Europa.

Francesco Rossolillo, La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto.

Note

Il diritto di secessione.

Governo mondiale, rischio climatico e proliferazione nucleare.

La cittadinanza dell'Unione europea.

Discussioni

L'Unione europea è legittima?

L'azione federalista

Francesco Rossolillo, Testo di riflessione sulla Conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria.

Trent'anni fa

Mario Albertini, L'idea di nazione.

Il federalismo nella storia del pensiero

William Penn.

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia -
Spedizione in abbonamento postale comma 27 art. 2 legge 549/95